



PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA

Processo: TC/003149/2016

Relatório Nº 216-20/2016-Contraditório

Assunto: Prestação de contas do exercício de 2016

Interessado: Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC;
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica- FUNDEB.

Gestor: Kleber Montezuma Fagundes dos Santos

Período: 01/01/ a 31/12/16

Relator: Abelardo Pio Vilanova e Silva

Procurador: Plínio Valente Ramos Neto

1 RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas da **Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC** e do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica- FUNDEB** do Município de Teresina, referente ao exercício financeiro de **2016**.

A Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal – DFAM deste Tribunal, após análise dos documentos que integram o processo de prestação de contas do ente municipal apontou, em seu relatório (peça 09), as ocorrências sintetizadas nos subitens a seguir.

Em observância aos postulados da ampla defesa e do contraditório, o gestor foi devidamente notificado (peça 14), mas não apresentou justificativa perante essa Corte de Contas, conforma certidão acostada na peça 15.

Todavia, após o julgamento na Sessão Plenária Ordinária nº 037, de 9 de novembro de 2017, dos TCs nº 014755/16 (Denúncia) e nº 014827/17 (Representação), o relator determinou a juntada dos referidos documentos aos autos do processo TC nº 003149/16, para que sejam analisados em sede de defesa, constantes às peças 20/32.

2 PRESTAÇÃO DE CONTAS:

2.1 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA-SEMEC

2.1.1 Da preliminar de nulidade da citação:

Defesa: Alega o gestor, em síntese, que os documentos apresentados constituem defesa voluntária, tendo em vista que a citação realizada não constituiu ato perfeito, uma vez que foi realizada em endereço pessoal antigo do gestor (Rua Visconde da Parnaíba, 1.770, apto, 1.303, Ininga), com assinatura no Aviso de Recebimento – A.R de pessoa não conhecida e sem nenhum vínculo com o gestor.

Em razão do ato viciado de nulidade, o prazo transcorreu sem a garantia da ampla defesa e do contraditório, conforme certificado pelo Chefe da Divisão de Protocolo e Comunicação processual do TCE-PI.



Considerando que a citação é um dos atos mais importantes do processo, que tem por escopo dar ciência da demanda ao réu e viabilizar o exercício da ampla defesa e do contraditório, a realização do ato em endereço antigo inviabilizou o exercício do direito de defesa do gestor.

Por fim, suscitou a nulidade da citação, para que fosse recebida e feita juntada da presente defesa aos autos do processo TC/003149/16. Solicitou, ainda, a realização dos procedimentos formais para a substituição do endereço do gestor junto a esta Corte, de modo que todas as notificações sejam enviadas para seu novo endereço: Rua Honório Parente, nº 1801, Edifício Murano, Aptº 302, Bairro de Fátima, CEP 64.048-360, Teresina-PI.

Análise: Considerando que a citação do gestor foi realizada em endereço diverso, com a assinatura do Aviso de Recebimento por pessoa desconhecida, restou inviabilizado o exercício do direito ao contraditório.

Dessa forma, com amparo no arts. 280 e 283 da Resolução TCE/PI nº 013/2011, manifesta-se pela nulidade da citação realizada, e o consequente recebimento da defesa apresentada pelo gestor.

2.1.2 Irregularidades na execução do contrato baseado em inexigibilidade de licitação

nº 01/2016: A SEMEC firmou contrato nº 116/2016, em 06/04/2016, com a empresa Sebastião Félix de Oliveira Jucá Eventos - ME, tendo como objeto a contratação do cantor, compositor, cordelista e arte educador Sebastião Félix de Oliveira Jucá (Tião Simpatia), para a realização de 70 (setenta) apresentações sobre a Lei Maria da Penha em 35 (trinta e cinco) escolas da Rede Pública Municipal de Ensino. O contrato foi realizado por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II, c/c art. 13 da Lei nº 8.666/93 e teve vigência de 6 (seis) meses, sendo vedada a prorrogação. O valor do contrato foi de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais). Peça 1, fls.43 a 107 e peça 2, fls. 1 a 7.

Foi analisado o processo de inexigibilidade nº 01/2016 e observaram-se as seguintes irregularidades:

a) Desobediência ao art. 25, caput, da Lei 8.666/93: após análise do processo de inexigibilidade, verificou-se que não há elementos que comprovem a inviabilidade de competição, condição inerente à inexigibilidade. Todavia, como se tratam de serviços de profissionais do setor artístico, neste caso a contratação se materializa com fulcro no art. 25 em conexão com o inciso III do mesmo artigo, da Lei 8.666/93 e suas alterações, de onde provém o entendimento:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Como se denota na leitura do artigo acima, a *conditio sine qua non* para que se configure a inexigibilidade é que, imprescindivelmente, fique caracterizada a inviabilidade de competição. A partir daí, a licitação é inexigível e dentre as possibilidades para tanto, o ente público pode contratar diretamente com o profissional, sem a intermediação, ou através de empresário exclusivo deste profissional. Também se depreende na leitura do regramento que é absolutamente necessária a consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública do pretendo artista a ser contratado. As bandas contratadas se não usufruem de renome nacional, gozam de prestígio



local e/ou regional perante a opinião pública. Todavia, na documentação acostada aos autos não se apresentou elementos comprobatórios de que a empresa Sebastião Félix de Oliveira Jucá – ME detém a **exclusividade permanente** para a contratação do artista, o que se constitui em inobservância ao estatuído no art. 25, inc. III, da Lei 8.666/93 e afasta a ideia de inviabilidade de competição. Reitera-se, por pertinente, que para configurar as hipóteses de inexigibilidade de licitação prevista no inciso III, do artigo 25, da Lei 8.666/93, a contratação deve se dar diretamente com o artista ou através do seu empresário exclusivo, que é aquele que gerencia o artista de **forma permanente**.

b) Desobediência ao art. 25, § 1º, inciso III da Lei nº 8.666/93 - diante da documentação apresentada não houve a comprovação da notória especialização da empresa, requisito importante para que haja a inexigibilidade da licitação. É necessário ateste de exclusividade com o empresário contratado emitido por entidade ou órgão do ramo de atuação do artista a ser contratado.

c) Desobediência ao art. 26, § único da Lei nº 8.666/93 (inciso II e III) – processo de inexigibilidade deve ser instruído de justificativa de preços, demonstrando que o prestador de serviços cobra preços compatíveis com o de mercado. A justificativa de preços deverá ser demonstrada por meio de fornecedores que cobram igual ou similar preço de outros com quem contrata eventos de mesmo porte.

A Lei nº 8.666/93, art. 25, inciso II, enumera as hipóteses de inexigibilidade de licitação para os casos de contratação de serviços técnicos profissionais de natureza singular. A inexigibilidade de licitação, como modalidade de contratação direta, exige um procedimento prévio e determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais, em que é imprescindível a observância de etapas e formalidades legais.

Informa-se que o valor pago no exercício para o referido contratado atingiu o montante de **R\$ 21.000,00** (vinte e um mil reais) e a informação sobre a respectiva despesa obtida junto ao SAGRES/2016.

Defesa: O gestor informou, *in verbis*: "O administrador público teve cautela no referido tipo de contratação, não apenas por se tratar de uma exceção legal ao dever de licitar, conforme admite o art. 25, III da Lei nº 8.666/93, mas também por ser alvo fácil de favorecimentos ou desvios de finalidades. Embora seja esse tipo de serviço artístico uma atividade mais comum no mercado privado, a contratação em questão foi subsidiada com as motivações e finalidades bem delineadas onde demonstraram sua importância e adequação para o ensino nas Unidades de Ensino que foram atendidas, ou seja, a contratação em questão atendeu efetivamente ao interesse público.

O dispositivo constitucional consagra o princípio da licitação pública, mas ao mesmo tempo ressalva a possibilidade de exceções especificadas na legislação. A Lei de Licitações e Contratos, por sua vez, ao regulamentar o dispositivo constitucional, prevê a possibilidade de contratação direta de serviços artísticos no seu artigo 25, III da Lei nº 8.666/93 (...).

Da leitura do dispositivo, pode-se depreender a existência de três pressupostos legais para a regularidade da inexigibilidade de licitação no caso de contratação de artistas: a) Que o serviço seja de um artista profissional; b) Que a contratação seja realizada diretamente ou mediante empresário exclusivo e c) Que o artista seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

A contratação em questão, atendeu então o primeiro requisito, vez que o artista contratado é profissional. Somente os profissionais, estabelecidos pelos parâmetros existentes em cada atividade, podem ser contratados com base nesse dispositivo. Para a definição de artista, bem como o requisito necessário para a demonstração de seu profissionalismo, valemo-nos da lição do



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

Pendente de
julgamento



ilustre mestre Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, na obra "Contratação Direta sem Licitação", Ed. Fórum, 6ª ed, pp. 726: "Artista, nos termos da lei, é o profissional que cria, interpreta ou executa obra de caráter cultural de qualquer natureza, para efeito de exibição ou divulgação pública, por meios de comunicação de massa ou em locais onde se realizam espetáculos de diversão pública".

Ademais, vale dizer que a contratação do artista "Tião Simpatia" constituiu obrigação de fazer, *intuitu personae*, ou seja, o serviço foi executado pelo próprio contratado que é o próprio empresário.

A segunda questão diz respeito a contratação direta do artista ou por meio de empresário exclusivo. Como se vê, a contratação foi realizada pela Administração Pública diretamente com o próprio artista, através de sua empresa, artista e empresário são a mesma pessoa. Ou seja, a contratação não foi intermediada por **empresas de produção** de eventos de profissionais do setor artístico, que possui regime jurídico próprio, proveniente da peculiaridade das negociações estabelecidas entre as partes.

O terceiro pressuposto diz respeito a consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública. Para a comprovação desta condição, o administrador justificou a escolha do contratado, na forma do art. 26, § único, III da Lei nº 8.666/93, apontando as razões do seu convencimento nos autos do processo. Nos autos do processo administrativo nº 044.03601/2016 comprova-se a consagração do artista pela crítica, onde demonstra o desempenho deste em várias apresentações populares, como: Show "Mulher de Lei" no espaço Funarte em Brasília em celebração ao Dia Internacional dos Direitos Humanos, apresentação no DDDC Padre Andrade em Fortaleza - CE, apresentação artística para o Dia Internacional da Mulher em Cuiabá - MT, evento para divulgação de Cordel da Lei Maria da Penha em Lauro de Freitas BA, evento para promoção da defesa dos Direitos da Mulher em Primavera do Leste - MT, palestra em comemoração ao Dia Internacional da Mulher - Xinguara - PA, palestra em comemoração ao Dia Internacional da Mulher - São Felix do Xingu — PA e apresentações nas Escolas Municipais de Teresina - PT. Além de inúmeras outras contratações similares que o contratado realizou (...).

Note-se ainda que este último requisito é atendido pela especificidade do serviço, afastando qualquer indício de contratações desarrazoadas ou arbitrárias, vez que não se trata de uma preferência pessoal na contratação de um amigo, um parente, ou ainda de profissional sem qualificação reconhecida.

Da Justificativa do Preço: Cumpre a Administração apresentar a justificativa do preço praticado pelo artista a ser contratado, para fins de atendimento ao artigo 26, § único, III da Lei nº 8.666/93, o que foi feito, através da demonstração de parâmetro do preço praticado por ele a terceiros no mercado.

Para a justificativa de preço, o TCU recomenda que: "*quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993*".

No mesmo sentido, tem-se a orientação normativa nº 17 da Advocacia-Geral da União (...).

Assim, constam nos autos contratos anteriores e notas fiscais a título de justificar o preço, onde comprova-se que o valor apresentado no contrato é compatível com o serviço prestado no mercado (ANEXO IV).

(...)

Para fins de atendimento do dispositivo legal, importante detalhar os documentos que constam nos autos, quais sejam notas Fiscais com outros entes públicos do serviço prestado pelo artista para fins de comparação de preço: Dia Internacional da Mulher em Cuiabá - MT foi realizado no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); evento para divulgação de Cordel da Lei Maria



da Penha em Lauro de Freitas - BA no valor de R\$ 2.650,00 (dois mil e seiscentos e cinquenta reais); evento para promoção da defesa dos Direitos da Mulher em Primavera do Leste - MT no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); palestra em comemoração ao Dia Internacional da Mulher - Xinguara - PA no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais); palestra em comemoração ao Dia Internacional da Mulher - São Felix do Xingu - PA no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais).

De forma comparativa a Secretaria Municipal de Educação - SEMEC contratou o serviço artístico do Sr. Tião Simpatia com o valor unitário de R\$ 300,00 (trezentos reais) por apresentação. Ou seja, o valor contratual de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais) e correspondente a 70 (setenta) apresentações, o que configura um valor de R\$ 300,00 por apresentação, ao passo que o menor valor praticado pelo contratado com outros contratantes é de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Ante o exposto, resta demonstrado a razoabilidade e a adequação do valor da referida contratação direta por inexigibilidade com a devida demonstração da equivalência do valor cobrado da Administração, significativamente inferior aos valores praticados pela contratada em outros ajustes que contemplam o mesmo objeto ou objeto similar, comprovando assim, que foi atendida a finalidade do dispositivo legal quanto à justificativa de preços, que é a de evitar contratações superfaturadas com a administração pública. Assim, na contratação em questão o gestor demonstrou moderação aos gastos públicos e fiel respeito aos princípios da razoabilidade, economicidade, transparência e da proporcionalidade."

Análise: a, b) Sabe-se que todo processo administrativo deve ser devidamente motivado, bem como deve ser indicada a expressa finalidade pública a ser atendida, de modo a evitar desvios de finalidades.

Tratando-se de contratação direta, é preciso que a Administração bem fundamente sua escolha, não apenas sobre a necessidade do objeto do contrato, mas também as razões da escolha de determinado credor, apontando os motivos do seu convencimento.

Compulsando os documentos acostados (fls.56/82, da peça 20), verifica-se que o cantor, compositor e cordelista Sebastião Félix de Oliveira Jucá (Tião Simpatia) é um artista que goza de prestígio regional perante a opinião pública, sendo conhecido pela divulgação da Lei Maria da Penha, em forma de cordel. Ocorrência sanada.

c) O processo de inexigibilidade deve ser instruído não apenas com a razão da escolha de determinado credor, mas também com a justificativa do preço, de modo a atender aos princípios da economicidade e da moralidade, evitando distorções nos preços usualmente praticados.

A comparação com os preços já praticados pelo próprio selecionado em contratações similares revela-se elemento essencial para a justificativa do preço, pois, de posse dessa informação, pode (e deve) a Administração Pública proceder à análise do valor a ser praticado na contratação que intenta efetuar.

Considerando que o gestor encaminhou documentos (fls.56/82, da peça 20) que justificam o preço praticado pelo credor, tais como cópia de notas fiscais eletrônicas referentes à contratos celebrados em outros municípios, entende-se sanada a irregularidade.

2.1.3 Irregularidades na execução de convênios – subvenções sociais: As subvenções sociais são definidas pelos arts. 16, § único, e 17 da Lei nº 4.320/64, que determinam que "a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional".

Os convênios analisados na amostra selecionada se enquadram na situação definida pela Lei nº 4.320/64 como subvenções sociais. Na análise dos convênios discriminados a seguir, foi



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

Pendente de
julgamento



utilizado o Decreto nº 9.805, de 14/12/2009 municipal, que dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos.

A) Convênio nº 14/2016, de 28/03/16

- ✓ Conveniente: Projeto Esportivo Quartel General da Luta – Projeto QG;
- ✓ Objeto: cooperação técnica-financeira para fomentar o desenvolvimento do projeto QG da Luta nas dependências das Escolas Municipais Murilo Braga, Marcílio Rangel, Santa Bárbara, Manoel Paulo Nunes, Esther Couto e Barjas Negri, por meio do qual serão ministradas aulas de jiu jitsu esportivo, defesa pessoal e luta olímpica, além de outros projetos como o “Reforço no Tatame”, onde os alunos realizam as tarefas escolares sob a supervisão de Instrutores com graduação superior, visando melhoria no desempenho escolar, complementado com a realização de palestras de combate às drogas, sexualidade, além de cursos de primeiros socorros e seminários. **Peça 2, fls. 8 a 73.**
- ✓ Valor: R\$ 120.000,00, em 9 (nove) parcelas;
- ✓ Vigência: 10 (dez) meses a contar da data da sua assinatura, podendo ser prorrogado por Termo Aditivo;

Da análise deste convênio tem-se a informar:

Empenho	Data	Valor Empenhado	Valor Liquidado
903772	04/04/2016	120.000,00	72.000,00
TOTAL		120.000,00	72.000,00

Fonte: SAGRES/2016

Após examinar as prestações de contas 2016, detectaram-se as seguintes irregularidades nas prestações de contas dos meses de abril e maio:

a) Desobediência aos arts. 7º, inciso I, e 11, incisos V e XVII, do Decreto nº 9.805/2009 – a prestação de contas do mês de abril foi entregue dia 09/06/2016 sendo que os termos do convênio 14/2016 e o decreto determinam que a prestação de contas parcial (mensal) deve ser apresentada em até 30 dias do recebimento do repasse;

b) Descumprimento do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal nº 9.805, de 14/12/2009 – não foram enviadas as cópias dos cheques emitidos durante o mês de maio conforme extratos bancários;

c) Não foi realizada a retenção e o recolhimento das obrigações sociais referente aos pagamentos dos prestadores de serviços;

d) Não foram enviadas as notas fiscais referentes aos pagamentos dos prestadores de serviços.

Defesa: O gestor informou, *in verbis*: “Sobre a alegação no mês de abril de que a conveniente não apresentou a prestação de contas no prazo de até 30 (trinta) dias do recebimento do repasse: Tem-se a esclarecer que o repasse relativo ao mês de Abril/2016 fora solicitado pela Instituição através do Processo nº 044-06377/2016, em 31/03/2016, com a liquidação efetuada em 12/04/2016 e crédito efetivado na conta da Conveniente em 11/05/2016, conforme comprovam nota de empenho e ordem bancária (ANEXO V). Ato contínuo, a Entidade prestou contas do



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



recurso referente ao mês de abril no dia 09/06/2016 por meio do processo de nº 044-10842/2016, portanto, dentro do prazo dos trinta dias exigido. Em ANEXO VI Parecer nº 0708/2016 da Controladoria Geral do Município de análise de referida prestação de contas.

No tocante as demais observações sobre o não envio de cópias dos cheques emitidos durante o mês de maio conforme extratos bancários; não realização de retenção e recolhimento das obrigações sociais e não envio de notas fiscais referentes aos pagamentos dos prestadores de serviços, esta Secretaria esclarece que a Entidade fora devidamente notificada por meio do Ofício nº 2779/2016/GAB/SEMEC, ANEXO VII, para regularização do apontado em decorrência do Parecer retromencionado da Controladoria do Município - Parecer nº 0708/2016. Em resposta a notificação, a Entidade apresentou os esclarecimentos, enviando, posteriormente, as cópias dos cheques do referido período (ANEXO VIII), bem como as notas fiscais (ANEXO IX). Quanto aos recolhimentos, a Entidade já regularizou, conforme comprovantes (ANEXO X)."

Análise: a) A documentação enviada pelo gestor (fls. 83/89, da peça 20) comprova o alegado. Considerando que o crédito efetivado na conta da Conveniente em 11/05/2016, bem como a prestação de contas foi em apresentada em 09/06/2016, considera-se obedecido o prazo constante nos termos do Convênio e nos arts. 7º, inciso I, e 11, incisos V e XVII, do Decreto nº 9.805/2009. Ocorrência sanada.

b, c) O gestor envia cópia da documentação ausente, constante às fls. 90 da peça 20 até fl. 21, da peça 21.

d) Objetivando sanar a ocorrência referente à ausência de retenção e recolhimento das obrigações sociais referentes aos pagamentos dos prestadores de serviços, a defesa envia os documentos constantes às fls. 22/42, da peça 21. Todavia, parte da documentação encontra-se ilegível, entretanto, observa-se que os pagamentos ocorreram intempestivamente (somente no exercício de 2018), portanto, ocorrência parcialmente sanada.

B) Convênio nº 19/2016, de 04/04/16

- ✓ Conveniente: Associação de Badminton do Grande Dirceu-ASBAGDI;
- ✓ Objeto: cooperação técnica-financeira para fomentar o desenvolvimento do projeto Badminton, dentro da Escola Municipal Parque Itararé, atendendo alunos e egressos da rede pública de ensino e comunidade circunvizinha, proporcionando o fortalecimento do elo escola-comunidade e a melhoria do desempenho escolar das crianças e jovens daquela comunidade em que a referida Escola está inserida. **Peça 2, fls. 74 e 102 e peça 3, fls. 1 a 79.**
- ✓ Valor: R\$ 188.951,00;
- ✓ Vigência: 9 (nove) meses, a contar da data da assinatura, podendo ser prorrogado por Termo Aditivo

Da análise deste convênio tem-se a informar:

Empenho	Data	Valor Empenhado	Valor Liquidado
900016	20/01/2016	1.500,00	1.500,00
903768	04/04/2016	188.951,00	183.251,00
TOTAL		190.451,00	184.751,00

Fonte: SAGRES/2016

Após examinar as prestações de contas 2016, detectaram-se as seguintes irregularidades nas prestações de contas dos meses de abril e maio:



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

Pendente de
julgamento



a) Desobediência ao art. 8º, inciso VII, da IN STN nº 01/97 – foi paga tarifa bancária no montante de R\$ 83,90 no mês de maio. A IN nº 01/97 estabelece que não devem ser realizados gastos a título de pessoal, taxas de administração, taxas bancárias e etc (**Peça 3, fl. 12**);

b) descumprimento do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal nº 9.805, de 14/12/2009 – ausência de cópias de documentos comprobatórios das despesas realizadas do convênio como notas fiscais referentes aos prestadores de serviço no mês de maio;

c) descumprimento do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal nº 9.805, de 14/12/2009 – O Balancete Financeiro de maio apresenta erros: o gasto com alimentação de documento fiscal nº 850.094 de valor R\$ 484,33 encontra-se duplicado no Balancete. Peça 3, fl. 11.

Defesa: O gestor informou, *in verbis*: "Sobre o pagamento de tarifa bancária no montante de R\$ 83,90 (oitenta e três reais e noventa centavos) no mês de maio, esta Secretaria informa que após contato com a Entidade sobre o pagamento indevido, a mesma realizou o depósito no valor de 84,00 (oitenta e quatro reais) na conta do convênio no mesmo mês em que foi feita a análise da prestação de contas (ANEXO XI).

No tocante a ausência de cópias de documentos comprobatórios das despesas realizadas, como notas fiscais referentes aos prestadores de serviço no mês de maio, tal inconsistência não fora detectada quando da análise de prestação de contas pela Controladoria Geral do Município, conforme Parecer no 679/2016, o qual, ao contrário, demonstra que as despesas foram devidamente comprovadas pelos documentos fiscais apontados em balancete financeiro e no extrato bancário (ANEXO XII).

Quanto à duplicidade encontrada no balancete financeiro, relativa a gasto com alimentação, documento fiscal nº 850.094 de valor R\$ 484,33 (quatrocentos e oitenta e quatro reais e trinta e três centavos), informa-se que referida inconsistência trata-se apenas de erro de digitação, uma vez que referido valor não fora computado no somatório geral do referido balancete, conforme pode-se observar por meio de extrato bancário, (ANEXO XIII)."

Análise: a) Compulsando os documentos encaminhados em sede de defesa (fl. 44, da peça 21), verificou-se o efetivo ressarcimento das tarifas bancárias e encargos no montante total de R\$ 84,00 (oitenta e quatro reais), em 29/06/2016. Ocorrência sanada.

b) Através dos documentos constantes às fls. 45/87, da peça 21, o gestor envia cópia dos documentos comprobatórios das despesas realizadas do convênio. Ocorrência sanada.

c) Da análise da documentação enviada pela defesa (fls. 88/93, da peça 21), verifica-se que assiste razão ao gestor. Ocorrência esclarecida.

C) Convênio nº 17/2016, de 01/04/16:

Conveniente: Fundação Padre Antônio Dante Cícero;

- ✓ Objeto: cooperação técnica-financeira para fomentar ações e promover o desenvolvimento e melhoria no atendimento sócio-educativo de aproximadamente, 520 (quinhentos e vinte) crianças, em turno integral, distribuídas em 9 (nove) Centros de educação Infantil sendo 8 (oito) unidades destinadas a educação infantil, e 01(uma) escola do fundamental, bem como reforço escolar, recreação, oficinas sócio-culturais e atividades



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

Pendente de
julgamento



de formação continuada das famílias, com cessão de 1 (um) servidor da Secretaria da Educação para a Entidade Parceira. Peça 3, fls. 80 a 108 e peça 4, fls. 1 a 62.

- ✓ Valor: R\$ 1.089.428,86;
- ✓ Vigência: 9 (nove) meses, a contar da data da assinatura, podendo ser prorrogado através de Termo Aditivo.

Da análise deste convênio tem-se a informar:

Empenho	Data	Valor Empenhado	Valor Liquidado
900021	20/01/2016	79.295,78	79.295,78
903782	04/04/2016	1.089.428,86	907.857,36
TOTAL		1.168.724,64,	987.153,14

Fonte: SAGRES/2016

Após examinar as prestações de contas 2016, detectaram-se as seguintes irregularidades na prestação de contas do mês de novembro:

a) Desobediência ao art. 8º, inciso VII, da IN STN nº 01/97 – foi paga tarifa bancária no montante de 63,00 no mês de novembro. A IN nº 01/97 estabelece que não devem ser realizados gastos a título de pessoal, taxas de administração, taxas bancárias e etc (peça 4, fl.5);

b) Descumprimento do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal nº 9.805, de 14/12/2009 – O Balancete Financeiro de novembro apresenta erros: o gasto com alimentação de documento fiscal nº 850.646 encontra-se duplicado no Balancete (peça 4, fl.9).

Defesa: O gestor informou, *in verbis*: "Sobre o pagamento de tarifa bancária no montante de R\$ 63,00 (sessenta e três reais) no mês de novembro, esta Secretaria informa que após contato com a Entidade sobre o pagamento indevido, a mesma realizou o depósito no valor de R\$ 572,30 (quinhentos e setenta e dois reais e trinta centavos) na conta do convênio referente a todas as taxas bancárias descontadas da conta do convênio nos meses de abril a dezembro/2016, (ANEXO XIV).

Quanto à duplicidade encontrada no balancete financeiro, relativa a gasto com alimentação, documento fiscal nº 850.646 no valor R\$ 6.062,59 (seis mil e sessenta e dois reais e cinquenta e nove centavos), informa-se que referida inconsistência trata-se apenas de erro de digitação, uma vez que referido valor não fora computado no somatório geral do referido balancete, conforme pode-se observar por meio de extrato bancário, (ANEXO XV)."

Análise: a) Compulsando os documentos encaminhados em sede de defesa, verificou-se o efetivo ressarcimento das tarifas bancárias e encargos no montante total de R\$ 572,30 (quinhentos e setenta e dois reais e trinta centavos), realizado pela Fundação Padre Antônio Dante Cícero (fl. 1/5, da peça 22). Ocorrência sanada.

b) Da análise da documentação enviada pela defesa (fls. 7/10, da peça 22), verifica-se que assiste razão ao gestor. Ocorrência esclarecida.



2.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEB

2.2.1 Irregularidades no Contrato nº 001/2016: O Município de Teresina efetivamente celebrou contrato nº 001/2016, em 24/08/2016, com uma instituição financeira pública, no caso o Banco do Brasil S.A, tendo por objeto a cessão de direitos creditórios do Precatório nº 92.40 1.01, referente à Ação Judicial no 2007.40.00.003825-7, da 5ª Vara Federal do Piauí (segue contrato em anexo). A cessão de crédito com valor de face de **R\$ 206.821.722,72** (duzentos e seis milhões, oitocentos e vinte e um mil, setecentos e vinte e dois reais e setenta e dois centavos), foi autorizada pela Lei Municipal nº 4.920/2016. Peça 4, fls. 63 a 130.

O Contrato nº 001/2016 avençado entre o Município de Teresina, na pessoa do Prefeito Firmino Filho, e o Banco do Brasil S/A, embora não tenha cláusula explícita que regule o percentual de juros, não deixa dúvidas quanto à existência da cobrança implícita do mesmo, senão vejamos:

CLÁUSULA PRIMEIRA - O CEDENTE, na qualidade de beneficiário do Precatório 0137274-67.2015.4.01.9198, requerido em 16/06/2015, do processo nº 2007.40.00.003825-7/PI, em trâmite pela 5ª Vara Federal do Piauí, no qual a União foi condenada a complementar ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef, substituído pelo Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o valor apurado na sentença condenatória, que, pelo presente Instrumento, o cede e o transfere ao CESSIONÁRIO, observado o seguinte valor de face: valor da requisição foi de 206.821.722,72.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - O valor da requisição do crédito cedido na data base de 31/07/2016, corresponde a **R\$ 228.863.161,75** (duzentos e vinte e oito milhões, oitocentos e sessenta e três mil, cento e sessenta e um reais e setenta centavos) considerando sua atualização monetária.

CLÁUSULA SEXTA - O crédito referido na Cláusula Primeira, ora cedido, é adquirido, neste ato, pelo CESSIONÁRIO, por **R\$ 210.667.000,00** (duzentos e dez milhões e seiscentos e sessenta e sete reais), que realizará o pagamento à vista, a ser depositado em conta corrente do CEDENTE, no BANCO, por meio da Agência 3791-5, conta corrente 9.924-4.

Considerando que o cessionário adquiriu os créditos do precatório pelo montante de **R\$ 210.667.000,00** (valor transferido pelo Banco do Brasil S/A ao Município); que o valor do precatório atualizado em 31/07/2016 era da ordem de **R\$ 228.863.161,75**; e que o contrato foi firmado em 24/08/2016 (com prazo para depósito em até 20 dias a contar da data da assinatura contratual), verifica-se que **os juros perfazem o montante de R\$ 18.196.161,75** (valor encontrado após simples cálculo matemático de subtração).

Não se vislumbrou justificativa plausível para o pagamento de juros na ordem de R\$ 18.196.161,75, valor que representa em torno de 8,63% do valor do crédito adquirido (R\$ 210.667.000,00).

Chama-se atenção aqui, inclusive, sobre a contratação diretamente entabulada com o Banco do Brasil S/A, sem que fosse apresentada qualquer justificativa pelo Poder Público Municipal de que o contrato celebrado com a referida instituição financeira apresentaria as melhores condições contratuais para o ente público. Seria mais coerente e legítimo, com atenção ao **princípio da economicidade**, que o Município verificasse a proposta das demais instituições financeiras, de modo a garantir a seleção daquela que melhor atendesse aos fins públicos (responsabilidade na gestão dos recursos públicos).

Dessa forma, constatada a larga extensão do conceito de operação de crédito, envolvendo as operações assemelhadas que possuam as mesmas características essenciais, e a existência da cobrança de juros implícitos, **concluimos que a cessão de crédito pactuada pela Prefeitura**



com o Banco do Brasil S/A possui as características essenciais de uma operação de crédito. Por meio do presente contrato de cessão, o Poder Público recebeu recursos de uma instituição financeira e em troca cedeu à mesma o seu direito a um precatório judicial, com certo deságio acertado entre as partes, mediante a cobrança de juros implícitos.

Em suma, a existência do risco de inadimplemento é inerente à cobrança de juros e ao deságio e ambos se encontram presentes no contrato então firmado entre as partes, tendo como consequência uma redução do patrimônio líquido do ente.

Noutro giro, merece destaque o Parecer nº 2017MC0005 proferido pelo Douto Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí, Márcio André Madeira Vasconcelos, exarado em Consulta formulada pela Prefeita Municipal de Miguel Alves ao TCE-PI (Processo TC/012365/2016), que trata, dentre outros aspectos, sobre o tema em questão na presente denúncia, no qual definiu a transação correspondente à cessão de crédito de direito de precatório como uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, senão vejamos:

No entendimento ministerial, **a transação ora narrada se equipara à operação de crédito por antecipação de receita orçamentária**, corriqueira e doutrinariamente conhecida como ARO, a qual tem sua definição exaurida na sábia lição de Caldas Furtado:

Denominada pela Lei 4.320/64 de débito de tesouraria (art. 92, IV), a operação de crédito por antecipação de receita (ARO) é dívida de curto prazo que deve ser paga até o final do exercício financeiro em que for contratada. A ARO compõe a dívida flutuante e destina-se a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro (art. 38, LRF).

[...]

Destaque-se que tal operação não constitui item da receita orçamentária; afinal, como o próprio nome indica, trata-se tão somente de recebimento antecipado de um valor correspondente a um item de receita orçamentária – que será arrecadado no decorrer no exercício financeiro -, com o objetivo de honrar compromisso vincendo para o qual não há, naquele momento, a disponibilidade de caixa necessária, em consequência de desencontro entre a receita arrecadada e as obrigações exigíveis, provocado por uma programação financeira deficiente.

É de bom grado destacar, desde já, que a receita advinda de precatório judicial é contabilmente classificada como "Receita Orçamentária", nos termos do artigo 57 da Lei 4.320/64. Oportunamente, é mister listar todos os requisitos para contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, tutelados pelo ordenamento jurídico pátrio:

- 1) Previsão expressa na Lei Orçamentária Anual, em créditos adicionais ou lei específica (artigo 165, § 8º da Constituição Federal e artigo 38, caput e 32, §1º, I da LRF);
- 2) Não pode exceder ao montante das despesas com capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (Art. 167, III da Constituição Federal);
- 3) O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação (art. 32, § 1º da LRF);
- 4) Observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal (art. 32, § 1º, III da LRF);
- 5) Autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo (art. 32, § 1º, IV da LRF);
- 6) Observância do limite de despesa com pessoal, da dívida consolidada e da dívida mobiliária (art. 32, § 1º, VI da LRF);
- 7) Realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício (Art. 38, I, LRF);
- 8) Deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano (Art. 38, II, LRF);



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



- 9) Não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir (Art. 38, III, LRF);
- 10) Estará proibida de contratar enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada ou no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal (Art. 38, IV, LRF);
- 11) As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil (Art. 38, § 2º, LRF);
- 12) O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora (Art. 38, §3º, LRF).
- 13) O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida dos Estados, Distrito Federal ou Municípios (Art. 10 da Resolução Senado Federal nº 43/2001);
- 14) A proposta firme não pode apresentar taxa de juros superior a uma vez e meia a TBF vigente no dia do seu encaminhamento (Art. 37, § 4º da Resolução Senado Federal nº 43/2001);

Dessa forma, este MPC entende que a operação questionada na presente consulta só pode ocorrer caso sejam cumpridos todos os 14 requisitos acima arrolados, sendo forçoso relembrar que o descumprimento dos mesmos ocasiona punições severas no âmbito institucional, previstas na LRF; no âmbito penal, vide art. 359-A do Código Penal; no âmbito da improbidade administrativa, vide art. 10, VI da Lei 8.429/92; e crime de responsabilidade, vide art. 1º, VII do Decreto Lei 201/67 e Lei 1.079/50.

O referido parecer ministerial (Parecer nº 2017MC0005) é esclarecedor e bem fundamentado, razão porque concordamos *in totum* com as explicações proferidas e concluímos que a cessão de crédito objeto desta denúncia é, em verdade, uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária e que a mesma foi realizada sem a observância dos mandamentos legais. Constatou-se, ainda, flagrante violação ao art. 38, IV, "b" da LRF e art. 15, §2º da Resolução do Senado Federal nº 43/01 que proíbe a realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

Finalmente, chama-se atenção que os fatos trazidos à baila na presente denúncia estão caracterizados como crime contra as finanças públicas, nos termos do que dispõe o art. 359-A, parágrafo único, inciso I, do Código Penal; ato de improbidade administrativa, segundo art. 10, IV, da Lei 8.429/92; e crime de responsabilidade, fundado no art. 1º, VIII, do Decreto Lei 201/67.

Defesa: O gestor informou, *in verbis*: "No que toca ao Contrato de Cessão de Crédito nº 001/2016, celebrado entre o Município de Teresina e o Banco do Brasil S.A, referente ao Precatório no 92.40.1.01 (Precatório do FUNDEF), entendemos que a matéria já se acha prejudicada, tendo em vista o ulterior julgamento, na Sessão Plenária Ordinária nº 037, de 9 de novembro de 2017, dos TCs nº 014755/16 (Denúncia) e 014827/17 (Representação), ambos relativos ao citado precatório.

Com efeito, na referida sessão, o Plenário, por maioria, decidiu "pela improcedência da Denúncia" (TC/014755/16) bem como da Representação (TC/014827/17), com o consequente arquivamento de ambas, e por conseguinte, pelo desbloqueio imediato da conta do FUNDEF (conta corrente e poupança- Conta nº 5 8024-4, Agência 3791-5), bloqueada através da DM 009/2017, da lavra do Cons. Substituto Alisson Felipe de Araújo, publicada no DOE no 124. de 06/07/17, ratificada posteriormente pelo Plenário (decisão 1092/17) tendo em vista que diante da judicialização da questão ora analisada, com a consequente homologação do contrato de cessão



de crédito definitiva firmado entre o Banco do Brasil e o Município de Teresina através de decisão transitada em julgado, falece, a competência desta Corte de Contas para reanalisar e prolatar nova decisão sobre a matéria, bem como pela continuação da fiscalização da aplicação dos recursos públicos do FUNDEF decorrentes da cessão de créditos de precatórios ora analisada, em sede de prestação de contas do Município de Teresina, exercício de 2016 (...)".

Observa-se, pois, que a referida decisão plenária, datada de 09 de novembro de 2017, tornou prejudicada a análise do item 7.4.1 do Relatório da DFAM (irregularidades em contrato no 001/2016), porquanto reconheceu a incompetência dessa Corte de Contas para rediscutir o mérito do Contrato de Cessão de Crédito do Precatório do FUNDEF, uma vez que este foi homologado por decisão judicial transitada em julgado.

No mais, tendo em vista que o julgamento definitivo pelo Plenário dessa Corte de Contas torna prejudicada, neste particular, qualquer reexame de matéria, impõe-se a improcedência das alegações formuladas pela Equipe Técnica desse Tribunal.

Aproveitamos o ensejo para juntar aos autos a cópia da defesa realizada junto ao TCE em relação a cessão de crédito do FUNDEF, bem como a cópia da decisão definitiva do TCE (ANEXO XVI)."

Análise: A defesa encaminha os documentos constantes às fls. 12/42, da peça 22. Ressalta-se que, por meio do Acórdão nº 2.936/2017, decidiu o Plenário, por maioria, contrariando o parecer do Ministério Público de Contas, pela improcedência da Denúncia (TC/014755/16) bem como da Representação (TC/014827/17), com o consequente arquivamento de ambas, e por conseguinte, pelo desbloqueio imediato da conta do FUNDEF (conta corrente e poupança – Conta nº 58024-4, Agência 3791-5).

Considerando a judicialização da questão ora analisada, com a consequente homologação do contrato de cessão de crédito definitivo firmado entre o Banco do Brasil e o Município de Teresina, através de decisão transitada em julgado, o Plenário decidiu que falece a competência desta Corte de Contas para reanalisar e prolatar nova decisão sobre a matéria.

Destaca-se que, ainda compete ao TCE realizar os procedimentos de fiscalização dos recursos públicos oriundos dessa operação, ou seja, se estão sendo gastos em atividades ligadas aos objetivos do Fundo.

Ante o exposto, resta prejudicada a análise da presente ocorrência.

2.2.2 Irregularidades em contratos celebrados com a empresa BELAZARTE – SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA:

a) Irregularidades na Dispensa de licitação nº 25/2016 /SEMEC/PMT (Contrato nº 216/2016/SEMEC/PMT): A empresa BELAZARTE – SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA foi contratada por Dispensa de licitação nº 25/2016 /SEMEC/PMT (Contrato nº 216/2016/SEMEC/PMT) para prestação de serviços de auxiliar de serviços gerais, com 375 postos instalados nas unidades de ensino da Rede Pública Municipal, bem como nos prédios administrativos desta SEMEC. Peça 4, fls. 106 a 130, peça 5, fls. 1 a 60.

O processo administrativo de dispensa foi instruído com o pedido de autorização da autoridade competente, com a justificativa de dispensa, a pesquisa de mercado, as publicações (termo de ratificação e extrato do contrato).

Dentre os documentos analisados, destacou-se a justificativa de dispensa de licitação para contratação de empresa especializada com vistas à prestação de serviços de auxiliar de serviços gerais, senão vejamos:



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



1.3 Por ser o objeto licitatório complexo, é marcante a rigidez constitucional necessária no que concerne à contratação de pessoal para integrar o serviço público. O processo adequado demanda decurso de tempo maior que o esperado, situação que torna inviável o exercício das atividades administrativas, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Educação depende demasiadamente de pessoas para manter a eficiência e o atendimento hábil das necessidades públicas, não podendo sofrer, assim, solução de continuidade.

1.4 Desta forma, surge a necessidade de contratação de serviços de forma emergencial, enquanto se conclui a licitação para tanto, providência que já está sendo tomada por esta SEMEC em parceria com a Secretaria de Administração e Recursos Humanos – SEMA.

A execução dos serviços contratados (auxiliar de serviços gerais) destina-se a atender as necessidades de limpeza, manutenção e conservação das unidades de ensino da Rede Pública Municipal e dos ambientes administrativos, serviços que, conforme afirmado na justificativa supramencionada, não podem sofrer solução de continuidade.

Ocorre que, como bem afirmou a administração em sua justificativa para a contratação direta, os serviços precisam ser prestados de forma contínua, sem interrupção. Trata-se, pois, de uma necessidade claramente previsível no âmbito administrativo, na medida em que é essencial a limpeza e a conservação do ambiente utilizado pela Administração e administrados. Em se tratando de uma necessidade previsível, a ser prestada de forma ininterrupta, deve fazer parte do planejamento, não se afigurando legítima a justificativa apresentada pela administração.

A SEMEC alegou, ainda, que abriu procedimento licitatório para contratação de empresa que atendesse ao objeto em questão, mas o mesmo foi suspenso no dia 18/11/2015 (os motivos da suspensão não foram relatados). A referida alegação não afasta a responsabilidade do dirigente pela má gestão e pela falta de planejamento, senão vejamos.

Não se trata da prestação de serviços novos (limpeza e conservação sempre foram serviços prestados no âmbito da administração), nem se pode alegar que a SEMEC não dispõe de pessoal capacitado para a realização de procedimento licitatório para a contratação do objeto em comento.

Assim, entende-se que, embora configurada uma situação de emergência, a ela deu causa o gestor, seja pela falta de planejamento, seja pela má gestão empregada.

É preciso esclarecer que a má gestão não pode validar procedimento de dispensa, com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. A emergência a qual faz referência o referido artigo não tem relação com a emergência fabricada pela administração em decorrência de uma gestão deficiente. Importante aqui desencorajar comportamentos como esse no âmbito da administração pública.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de que um dos pressupostos para a contratação emergencial é o de que *"a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação"*.

Considerando o exposto, entendeu esta Divisão Técnica como ilegal a contratação direta avençada com a empresa BELAZARTE.

b) Adesão à Ata de Registro de Preços nº 75/2015 (Pregão Eletrônico nº 34/2015 – TRE/MA) - Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT: Noutro giro, chama-se atenção para o Ofício nº 5056/2016/GAB/SEMEC exarado no dia 29/11/2016 pelo Secretário Municipal de Educação, solicitando autorização para firmar Adesão à Ata de Registro de Preços nº 75/2015, proveniente



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

Pendente de
julgamento



do Pregão Eletrônico nº 34/2015 (TRE-MA) com o objetivo de contratar empresa especializada na prestação de serviços de Apoio Administrativo, a fim de auxiliar no desempenho das atividades administrativas desta Secretaria Municipal de Educação – SEMEC/PMT.

A empresa contratada (vencedora do Pregão acima mencionado e que teve seu preço registrado em ata) foi a BELAZARTE SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA – ME.

Os documentos que subsidiaram a referida contratação, por meio da adesão à ata de registro de preços, demonstram que a empresa continuou prestando serviços de limpeza, manutenção e conservação das unidades de ensino da Rede Pública Municipal e dos ambientes administrativos.

Constata-se, todavia, que a contratação se deu de forma irregular, conforme será explicitado a seguir.

Segundo o Decreto nº 7.892/13, que Regulamenta o Sistema de Registro de Preços, este constitui *"o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras"* (art. 2º, inciso I).

Da realização do Registro de Preços é produzida a Ata de Registro de Preços que, segundo o mesmo Decreto acima citado, consiste em um *"documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas"* (art. 2º, inciso II).

A contratação de empresa (para prestação de serviços ou fornecimento de bens) que tenha se sagrado vencedora em procedimento licitatório que resultou em registro de preços, mediante a convocação da beneficiária do registro pelo órgão gerenciador ou participante, ou a abertura de procedimento administrativo para adesão à ata pelo órgão não participante, é a solução mais rápida e por vezes a mais econômica para a Administração.

Com efeito, em regra, quando existir uma ata de registro de preços válida e sobrevivendo a necessidade de contratar, deve a Administração convocar o beneficiário para com ele formalizar o ajuste. Todavia, nem sempre a contratação do preço registrado é o mais interessante para a Administração, seja porque decorreu período de tempo relevante entre o registro e a contratação e o mercado já se comporta de forma diferente, e os preços praticados passam a ser melhores, seja porque já sobreveio nova tecnologia que atende melhor ao fim buscado pela Administração. Diversos são os fatores que podem levar a Administração a não contratar o preço registrado, e não existe qualquer ilegalidade nisso, desde que observado o que dispõe a legislação concernente, senão vejamos:

"A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições" (art. 15, §4º, Lei nº 8.666/93).

Considerando que a contratação do preço registrado apresenta vantagem econômica relevante para a Administração, observados os demais aspectos legais, a convocação do beneficiário da ata impõe-se aos órgãos gerenciador e participantes e se torna a alternativa que mais atende aos princípios que regem a Administração Pública para o órgão não participante, desde que sejam observados os limites considerados pela legislação em vigor.

Nesse sentido, o órgão não participante, conhecido como "carona", pode aderir aos preços registrados em ata, consoante prevê a legislação em vigor (Decreto nº 7.892/2013).

Quanto aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais, o § 9º do art. 22, do referido Decreto, dispõe que a eles é facultada a adesão à ata de registro de preços da Administração Pública Federal, situação que nos foi apresentada quando da análise da contratação



in quaestio (adesão da SEMEC, Órgão Municipal, a uma ata promovida por um Órgão federal – TRE/MA).

Verifica-se, portanto, que a demonstração da legalidade e viabilidade da adesão por um órgão não participante requer a observância de todos os pressupostos a seguir elencados: a) observância das disposições constantes no instrumento convocatório, em especial o objeto licitado; b) demonstração da vantajosidade da adesão, em detrimento da realização de um novo procedimento licitatório; c) anuência do órgão gerenciador; d) concordância do fornecedor vencedor da ata e; e) necessidade de observância aos limites de quantitativos a serem contratados por meio da Ata de Registro de Preço, bem como aos limites de ordem temporal.

No que concerne à demonstração da vantajosidade da adesão, a Prefeitura de Teresina, por meio do Secretário Municipal de Educação, instaurou Processo Administrativo nº 044.20121/16 destinado a formalizar a adesão, o qual foi instruído com a pesquisa de mercado, através da cotação de preços de empresas com experiência no ramo, perfazendo planilha comparativa de preços, a justificativa para a adesão, a proposta de preço da empresa contratada (Proposta nº 38/2016), a ata de registro de preço e o pregão que deu origem a referida ata.

Quanto à anuência do órgão gerenciador da ata, qual seja o TRE/MA, foi emitida autorização para a adesão conforme **Ofício nº 3.203/2016/SECOA/DG/TRE/MA**. O processo foi instruído também com o termo de aceite no fornecimento dos serviços pela empresa BELAZARTE.

A aparente legalidade aventada no referido processo de adesão encontra obstáculo intransponível no que concerne ao objeto contratado (observância das disposições constantes no instrumento convocatório), senão vejamos.

Após análise da documentação nos autos do processo administrativo conclui-se que o objeto licitado pelo TRE/MA não é o mesmo contratado pela SEMEC, uma vez que a especificidade dos serviços licitados por aquele Tribunal somente permitiriam adesões por outros Tribunais Eleitorais.

O objeto descrito no Edital do PREGÃO ELETRÔNICO nº 34/2015 do TRE/MA é **"a contratação de postos de trabalho para prestação de serviços de apoio administrativo para realizar as atividades inerentes ao cadastramento eleitoral biométrico"**.

Em razão da especificidade do objeto do referido Pregão, entende-se não ser possível, quicá legal, a uma Secretaria Municipal de Educação, que pretendia atender a necessidades de apoio administrativo das Escolas Municipais, Centros Municipais de Educação Infantil e Prédios Administrativos (serviços de limpeza, conservação e manutenção), contratar empresa que teve seu preço registrado para prestação de serviços específicos e inerentes ao cadastramento eleitoral biométrico.

Resta claro que os serviços prestados são diferentes, pois os objetos contratados são distintos. Ainda que empresa preste serviços diversos e possua pessoal qualificado para a realização dos dois serviços aqui destacados, houve clara violação dos mandamentos legais, pois ausente qualquer procedimento licitatório que subsidie a presente contratação pela SEMEC.

Constatou-se a diversidade do objeto licitado no Pregão pelo TRE/MA (e registrado em ata), e o objeto contratado pela SEMEC (por meio da adesão daquela ata) quando observamos a **proposta de preço nº 38/2016** fornecida pela empresa BELAZARTE SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA - ME a SEMEC. O objeto da referida proposta é **"a prestação de serviço de locação de mão-de-obra (apoio administrativo)"**, discriminando-se o referido serviço como de **"conservação do patrimônio da Instituição e manutenção dos locais de trabalho nos padrões de asseio exigidos, visando proporcionar condições ideais de funcionamento às Unidades de atendimento à clientela local"** (fl. 20 da peça 01).

Não se vislumbrou, pois, qualquer possibilidade de adesão a uma ata que possui registro de preço para objeto distinto daquele contratado por órgão não participante que aderiu a mesma



como forma de subsidiar sua contratação. Insistimos, portanto, que a contratação em esope não possui respaldo legal.

Diante do exposto, a DFAM concluiu que:

- ✓ O **Contrato nº 216/2016/SEMEC/PMT** se deu com violação da Lei 8.666/96 e da CF/88 (contratação sem procedimento licitatório), uma vez que a Dispensa de Licitação nº 25/2016 não encontra amparo legal;
- ✓ O **Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT** se deu com violação da Lei 8.666/96 e da CF/88 (contratação sem procedimento licitatório), uma vez que o objeto contratado pela SEMEC é diverso do objeto do Pregão Eletrônico nº 34/2015, que originou a ata de registro de preços a qual aderiu a Secretaria Municipal;
- ✓ O Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT deve ser anulado uma vez que os vícios apresentados são insanáveis;
- ✓ Deve o gestor da SEMEC promover o procedimento licitatório para contratação dos serviços de Apoio Administrativo para atender as necessidades das Escolas Municipais, Centros Municipais de Educação Infantil e Prédios Administrativos que compõem a Rede Pública Municipal de Ensino, objeto do contrato ora questionado.

Defesa: A) O gestor apresentou a seguinte justificativa: "A dispensa em referência fora formalizada em decorrência da rescisão contratual com a empresa anteriormente contratada, Limpel Serviços Gerais Ltda, motivada pela ineficiência na prestação dos serviços, deixando de ter atingida, portanto, a finalidade do seu objeto e, conseqüentemente, o interesse público envolvido.

Necessário ressaltar que, antes da decisão da citada rescisão contratual, a Administração tomou todas as medidas legais de notificação da Contratada, cumprindo o rito e ordem dos atos administrativos com a abertura de processo administrativo e o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, conferindo-lhe os prazos devidos, o que por si só já afasta qualquer indício de má gestão ou falta de planejamento.

Afinal, quando se realiza uma contratação administrativa, dela espera-se todo o atendimento da finalidade e do interesse público inseridos em seu objeto e, por isso mesmo, deve a Administração primar pela continuidade da sua execução em detrimento da resolução da avença de imediato, não se podendo desconsiderar o custo envolvido em um procedimento licitatório, procedendo com a abertura de um novo certame, embora tempestivamente, porém deixando de atender a outros princípios como o da economicidade, ou seja, o que também resultaria em prejuízo ao erário.

Embora a Administração tenha concentrado esforços para a manutenção do contrato firmado, o qual fora decorrente de processo licitatório realizado dentro dos preceitos legais que regem a matéria, a persistência na má prestação dos serviços acabou por culminar na rescisão contratual em 17.12.2015.

E, em que pese a Administração ter procedido com a abertura de novo certame de forma tempestiva por meio do Processo nº 042.3289/20 15 em 27.07.2015, que fora suspenso, em razão da complexidade da matéria, sendo pleiteado um segundo Processo Licitatório nº 042.4141/2016, 13.09.2016 gerando demora para sua conclusão e atendimento da necessidade pública, acabou por ser urgente a abertura de processo de dispensa em caráter emergencial até a conclusão do novo certame.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



Ressalte-se, ainda, que a contratação proveniente da dispensa emergencial em referência, Contrato nº 216/2016, com a empresa Belazarte, fora formalizada em 24.06.2016, destacando a existência de processo licitatório em andamento, o qual fora iniciado em 27.07.2015.

Por todo o exposto, considerando que a Administração, por meio dessa gestão pública municipal, cumpriu com todos os ditames legais, procedendo com a devida abertura de processo administrativo de penalidades administrativas anterior a rescisão; abertura de novo processo licitatório e contratação emergencial com a ressalva de sua vigência até a conclusão do certame com valor contratual de mercado, vislumbra-se a legalidade de referida dispensa, tendo sido a medida mais adequada ao saneamento da situação de emergência, reconhecida por essa própria corte de contas em seu relatório, uma vez caracterizada a essencialidade do seu objeto com o risco iminente de danos irreparáveis ocasionados pela quebra da continuidade dos serviços. (...)

B) O gestor aduziu, *in verbis*: "Sobre o Contrato nº 490/2016 com a empresa BELAZART, e conforme já explicitado, em razão da complexidade do objeto que causou lentidão no processamento do certame e risco de paralização dos serviços, que eram prestados anteriormente por meio de contratação emergencial Contrato nº 216/2016/SEMEC/PMT, de 24.06.2016, a Secretaria Municipal de Educação contratou mediante Adesão a Ata de Registro de Preços - ARP nº 75/2015 do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão-TRE/MA, empresa prestadora de serviços de Apoio Administrativo para atender as necessidades das Escolas Municipais, Centros Municipais de Educação Infantil e Prédios Administrativos que compõem a Rede Pública Municipal de Ensino, Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT.

A legislação admite que além dos órgãos gerenciador e participante, de acordo com o art. 22 do Decreto no 7.892/2013, a ARP, durante sua vigência, pode ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal que não tenha participado do certame licitatório (órgão carona), mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. Quanto à utilização pelo "órgão carona", conforme Jurisprudência do TCU, antes da adesão a ARP deve ser feita uma ampla pesquisa de mercado que comprove que os preços estabelecidos na ARP estão compatíveis com os praticados no mercado, garantindo assim a seleção da proposta mais vantajosa para Administração, consoante estabelece o art. 30 da Lei 8.666/1993 (Acórdãos nºs 2.786/2013 - Plenário e 301/2013 - Plenário).

As injunções de ordem econômica direcionam para uma prática cada vez mais frequente de uma nova relação laboral, ou seja, a terceirização de mão de obra. Tal conjuntura denota a tentativa da administração pública em diminuir o seu custo operacional e resolver os problemas emergenciais de mão de obra. E no caso em questão trata-se de uma contratação de serviços terceirizados normatizados e que não fazem parte da atividade-fim desta Secretaria Municipal de Educação - SEMEC.

Cumpra ainda destacar que os serviços de natureza continuada são considerados serviços auxiliares e necessários a Administração Pública que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de suas atividades com risco de prejuízos.

Com isso, justifica-se que a citada adesão a Ata de Registro de Preços está em conformidade com os quantitativos e especificações contidos no Termo de Referência, fundamentada nas disposições constantes no Decreto Federal no 7.892, de 23/01/2013 e dos Decretos Municipais nº 9.175 de 02/02/2009 e 13.405/2013 de 16/07/2013, tendo em vista a maior celeridade e a melhor racionalização pelo órgão não participante dos recursos financeiros na adesão a ata, durante sua vigência, através de prévia consulta e anuência do órgão gerenciador do sistema de registro de preços.

Diante disso, a Prefeitura Municipal de Teresina, através da Secretaria Municipal de Educação - SEMEC, visando a contratação dos serviços especificados na Ata de Registro de Preços nº 75/2015 do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão-TRE/MA, determinou a instauração do



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

Pendente de
julgamento



processo administrativo nº 044.20121/16 para a Adesão o qual se positivou a devida pesquisa de mercado através de cotação de preços de empresas com experiência no ramo. (ANEXO XVII) e planilha comparativa de preços, ANEXO XVIII.

Ainda no intuito de sopesar a vantajosidade da adesão, comparamos no quadro abaixo os Contratos firmados por esta SEMEC com o mesmo objeto:

Nº DO CONTRATO	001/2012	154/2013	67/2015	68/2015	301/2016	490/2016
VALOR UNITÁRIO R\$	2.017,55	1.826,72	2.194,98	2.444,62	2.380.00	2.186,72

Restando, pois, demonstrado e comprovado o cumprimento do requisito legal quanto a economia e vantajosidade para administração pública na contratação em tela.

(...)

Conforme a *mens legis* do dispositivo acima, verifica-se que a sistemática consagrada admite a utilização da Ata de Registro de Preços por órgão que não tenha participado do certame licitatório. Todavia, para tanto, exige-se a vantajosidade desse procedimento administrativo, bem como a consulta prévia e a obtenção de expressa autorização do ente gerenciador e anuência da empresa fornecedora.

Depreende-se dos autos que o órgão gerenciador da Ata em referenda emitiu autorização para a adesão, como corrobora o Ofício nº 3.203/2016/SECOA/DG/TRE/MA (ANEXO XIX). Da mesma forma, o fornecedor beneficiário foi convocado e optou pela aceitação do fornecimento decorrente da Adesão, nas mesmas condições, (ANEXO XX).

Assim, em análise percutiente, permite-se concluir que a contratação dos serviços especificados na referida Ata de Registro de Preços, representam elevada economia processual, considerando o caráter emergencial dos serviços, posto que a ausência da prestação dos mesmos resultará em prejuízo as atividades administrativas exercidas nas Escolas, Centros Municipais de Educação Infantil e prédios administrativos da Secretaria Municipal de Educação - SEMEC, justificando a vantagem econômica proporcionada pela Adesão e preenchendo os requisitos impostos pelas leis vigentes. (...)

Do exposto, em atenção aos entendimentos legais e ao posicionamento doutrinário acima transcrito, e aplicando-os, no que for oportuno, depreende-se que a adesão a Ata de Registro de Preços nº 75/2015-TRE/MA, demonstra-se vantajosa conforme disposição do art. 22 do Decreto Federal nº 7.892, de 23/01/2013 e do art. 14-A do Decreto Municipal nº 9.175, de 02/02/2009, admissível por melhor atender o interesse público, estando em consonância com o limite imperativo do diploma legislativo específico e em estrito respeito aos princípios basilares dos procedimentos licitatórios, sobretudo aos da economicidade e da eficiência.

Ademais, sobre a alegação de que o contrato tornou como base a convenção coletiva do Estado do Maranhão, o próprio denunciante reconhece que a convenção e o meio da qual a "administração resguarda que os empregados a serem terceirizados terão seus direitos obedecidos de acordo com o local da prestação dos serviços". E isso foi garantido, quando da apresentação da proposta da empresa registrada e contratada que se valeu de legislação federal para elaborar sua planilha de composição de preços. Ou seja, a planilha não fere nenhum direito dos empregados, vez que atendeu as disposições do Edital em que se vinculava e ainda obedeceu o anexo III, da Portaria nº 07, de 09.03.2011 (DOU 10/03/2011), que "Altera o anexo III da Instrução Normativa nº 02/2008, de 30 de abril 2008 que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos proponentes em licitações para contratação c/c serviços terceirizados ". Ou seja, legislação federal que se aplica a todos os entes federados, e os percentuais utilizados alcançam as relações de trabalho no estado do Piauí, sem prejuízo ao empregado terceirizado.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



Ressaltamos ainda que as propostas foram apresentadas com o mesmo ano base de 2015, e com um curto prazo entre uma e outra (19.08.2015 e 12.11.2015), e que as diferenças de valores se equilibram, mantendo os percentuais e garantias legais, cujas adequações, diferentemente do alegado pelo denunciante, não são vedadas por lei. De outro modo, a licitação utilizou como critério de julgamento o menor preço global (fls. 12), o que possibilita para a administração economia e lisura frente aos preços praticados no mercado por empresas da mesma natureza.

Ainda, sobre a natureza da contratação, tanto o Pregão Eletrônico 34/2015 do TRE-MA, quanto o Contrato no 490/2016/SEMEC/PMT, se valem da mesma prestação de serviços terceirizados de apoio administrativo, todavia, e obvio, para atender necessidades diferentes. O que está explícito, em todo o Processo Administrativo nº 044.20121/16, desta SEMEC, devidamente justificado, inclusive constante na solicitação de autorização para adesão da ata junto ao Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão - TRE (fls. 58).

Aquém, os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, nos termos do §30, art. 12, do Decreto nº 7.892/2013, em que estabelece que os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, desde que justificados, observado o que dispõe o art. 65 da Lei no 8.666/1993. (...)

Por fim, é salutar informar que a Procuradoria Geral do Município, assessoria jurídica, do "órgão carona" analisou a legalidade da ARP e do contrato (ANEXO XXI). Considerando o disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei no 8.666/1993, de que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por Assessoria Jurídica da Administração.

A referida análise teve como objetivo emitir parecer técnico quanto aos aspectos de legalidade da futura contratação. É o que prevê a Lei Complementar nº 4.995/17, de 07.04.2017, que "Dispõe sobre a estrutura organizacional e a competência da Procuradoria Geral do Município de Teresina e dá outras providências" em seu art. 40 (...).

Todavia, persiste um questionamento mais apurado quanto ao objeto contratado, no que postulamos reconsideração de vossa senhoria, posto que tanto o Pregão Eletrônico 34/2015 do TRE-MA, quanto o Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT, trata-se da mesma natureza contratual qual seja, a prestação de serviços terceirizados de apoio administrativo, ainda que para atender necessidades diferentes, adequadas a cada Órgão, o que é legalmente permitido e que está explícito em todo o Processo Administrativo nº 044.20121/16, desta SEMEC, devidamente justificado, inclusive constante de forma clara na solicitação de autorização para adesão da Ata junto ao Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão - TRE.

Importa-nos esclarecer, ainda, que, tal qual tratado pela doutrina e jurisprudência, os objetos devem guardar similitude, uma vez ser impossível exigir que sejam idênticos, já que em se tratando de adesão por órgão não participante, inclusive com a possibilidade de advirem de outros entes federados, não se pode olvidar das peculiaridades intrínsecas de cada Órgão oriundas de sua própria natureza jurídica e atividade fim.

No caso em comento, tratam os objetos de serviços terceirizados de mão de obra, apoio administrativo, restando demonstrada a semelhança entre os mesmos, ocorrendo variação apenas no desempenho das funções por tais apoios administrativos, decorrentes, conforme dito, da diferença da natureza jurídica dos órgãos envolvidos (órgão gerenciador e Órgão aderente), não acarretando em qualquer prejuízo ao erário ou aos prestadores de serviços envolvidos.

Não tratando de objeto distinto, o Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT, conforme preceitua a legislação sobre a questão, observou as disposições constantes no instrumento convocatório, em especial o objeto contratado, "contratação de postos de trabalho para prestação de serviços de apoio administrativo". No caso do TRE/MA, para as atividades inerentes ao recadastramento eleitoral biométrico, e na SEMEC, para as atividades administrativas das Escolas Municipais,



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



Centros Municipais de Educação Infantil, Creches e Prédios Administrativos que compõem toda a Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina.

Com devida vênia, não existe nenhum preceito legal que determine que o objeto deva ser idêntico, pelo contrário a doutrina, orientações das cortes de contas e jurisprudência sempre apontam para objeto semelhante, senão vejamos: (...).

Por fim e não menos importante, vimos ressaltar o irretratável prejuízo diante da hipótese de anulação do Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT, que trata de prestação de serviços diretamente nas Unidades de Ensino da Rede, serviços estes perfeitos e entregues, ou seja, os profissionais estão realizando seus trabalhos normalmente.

O que poderia, em tese, embasar a decretação, em sede administrativa, da nulidade de contratos celebrados pela administração, seria o dever da Administração Pública de restaurar a legalidade em face de vícios suficientes (o que entendemos não ser o caso), para a adoção da medida extrema. Todavia, se os contratos já foram cumpridos pelos contratados, entregues e recebidos pela Administração Contratante, o exercício da competência de anulação dos contratos pode, em face das circunstâncias, revelar-se inviável juridicamente.

Antes, afrontaria os princípios da segurança jurídica, que postula estabilidade das relações jurídicas, da lealdade, da boa-fé, da proteção da confiança, da moralidade administrativa, enfim, inviabilizaria administrativamente pagamentos já devidos pela execução dos contratos, caracterizando enriquecimento sem causa da Administração Contratante. (...)

E de grande importância informar que esta SEMEC prestou tempestivamente todos os esclarecimentos sobre esta matéria junto ao Ministério Público Federal em razão da Notícia de Fato nº 1.27.000.001085/201709, que resultou na Recomendação nº 002/2017/PR/PTGAB, de 08.09.2017 (ANEXO XXII) acatada na íntegra por esta Secretaria Municipal de Educação, in verbis: (...).

Assim, esta SEMEC, por meio do seu gestor, em cumprimento irrestrito a Recomendação Ministerial nº 002/2017/PR/PT-GAB, requereu abertura de novo procedimento licitatório junto a Secretaria de Administração e Recursos Humanos - SEMA, órgão responsável pela realização das licitações do Município, gerando o Processo nº 042.3562/2017, de 14.09.2017, concluído e homologado pela SEMA em 13.12.17 e remetido a esta SEMEC em 27.12.2017, todavia, com medida liminar deferida em 19.12.17 (Processo nº 0821153- 56.2017.8.18.0140) (ANEXO XXIII) determinando a suspensão do Pregão Eletrônico nº 048/2017/SEMEC que se destina a contratação de serviços para o cargo de Auxiliar de Serviços Gerais para atender as necessidades das Escolas, CMEI'S e prédios administrativos que compõem a Rede Pública Municipal de Ensino em questão."

Análise: a) Considerando seu conteúdo altamente casuístico, fica realçada a importância da motivação dos atos do gestor na correta aplicação da dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública. Dessa forma, além da descrição detalhada de todas as circunstâncias fáticas que ensejam o tratamento da contratação como emergência, é necessário apresentar documentos que caracterizem tal situação, bem como que comprovem que a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente.

Embora recorrido pela defesa sua necessidade, o gestor deveria ter comprovado documentalmente a rescisão contratual com a empresa Limpel Serviços Gerais Ltda., anteriormente contratada. Portanto, ocorrência parcialmente sanada.

b) Em relação à Adesão à Ata de Registro de Preços nº 75/2015 (Pregão Eletrônico nº 34/2015 – TRE/MA), que culminou na assinatura do Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT com a empresa BELAZARTE SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA – ME, a aparente legalidade aventada no referido procedimento encontra obstáculo intransponível no que concerne ao objeto contratado.

Alega o gestor que tanto o Pregão Eletrônico 34/2015 do TRE-MA, quanto o Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT, trata-se da mesma natureza contratual qual seja, a prestação de serviços



terceirizados de apoio administrativo, ainda que para atender necessidades diferentes. Aduz, ainda, que não existe nenhum preceito legal que determine que o objeto deva ser idêntico, pelo contrário, a doutrina, orientações das cortes de contas e jurisprudência sempre apontam para que os objetos sejam semelhantes.

Em razão da especificidade do objeto do referido Pregão, entende-se não ser possível, uma Secretaria Municipal de Educação, que pretendia atender a necessidades de apoio administrativo das Escolas Municipais, Centros Municipais de Educação Infantil e Prédios Administrativos (serviços de limpeza, conservação e manutenção), contratar empresa que teve seu preço registrado para prestação de serviços específicos e inerentes ao recadastramento eleitoral biométrico.

Resta claro que os serviços prestados são diferentes, pois os objetos contratados são distintos. Ainda que empresa preste serviços diversos e possua pessoal qualificado para a realização dos dois serviços aqui destacados, há uma patente ilegalidade, pois ausente qualquer procedimento licitatório que subsidie a presente contratação pela SEMEC.

Constata-se a diversidade do objeto licitado no Pregão pelo TRE/MA (e registrado em ata), e o objeto contratado pela SEMEC (por meio da adesão daquela ata) quando observa-se a proposta de preço nº 38/2016 fornecida pela empresa BELAZARTE SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA - ME à SEMEC. O objeto da referida proposta é "*a prestação de serviço de locação de mão-de-obra (apoio administrativo)*", discriminando-se o referido serviço como de "*conservação do patrimônio da Instituição e manutenção dos locais de trabalho nos padrões de asseio exigidos, visando proporcionar condições ideais de funcionamento às Unidades de atendimento à clientela local*" (fl. 20 da peça 01).

Por sua vez, o objeto descrito no Edital do pregão eletrônico nº 34/2015 do TRE/MA é "*a contratação de postos de trabalho para prestação de serviços de apoio administrativo para realizar as atividades inerentes ao recadastramento eleitoral biométrico*" (fl. 115, da peça 4).

Ressalta-se que, comungando do mesmo entendimento, o Ministério Público Federal, através da Recomendação nº 002/2017-PR/PI-GAB/AC, de 08 de setembro de 2017 (fls. 71/74, da peça 22), afirmou que a contratação da pessoa jurídica BELAZARTE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E COMERCIO LTDA - ME, sem a realização do devido procedimento licitatório, importou na violação dos princípios que regem a administração pública, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia.

Dessa forma, considera-se a ocorrência não sanada.

2.2.3 Irregularidades na dispensa de licitação nº 02/2016: A empresa **CET-SEG SEGURANÇA ARMADA LTDA** foi contratada por Dispensa de licitação nº 02/2016 (Contrato nº 080/2016/SEMEC/PMT) para prestação de serviços de instalação de sistema de vigilância eletrônica, em regime de comodato, com monitoramento à distância e apoio de viatura 24 horas, em 157 unidades de ensino da rede pública municipal de ensino, sendo 56 escolas municipais e 101 centros municipais de educação. Peça 5, fls. 61 a 124 e peça 6, fls. 1 a 52.

O processo administrativo de dispensa foi instruído com a autorização da autoridade competente, com a justificativa de dispensa, a pesquisa de mercado, parecer da Procuradoria do Município, comunicações diversas das unidades escolares sobre a má prestação dos serviços, as publicações (termo de ratificação e extrato do contrato), dentre outros documentos.

Dentre os documentos analisados, destaca-se a justificativa de dispensa de licitação para contratação de empresa especializada com vistas à prestação de serviços de instalação de sistema eletrônico de segurança e monitoramento a distancia, senão vejamos:

O fundamento para a contratação se baseia no fato de que as unidades de ensino da Rede Pública Municipal guardam recursos sensíveis e patrimônio imprescindível para o



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016
*Pendente de
julgamento*



funcionamento regular das atividades educacionais do Município. A ausência de sistema que monitore o fluxo de acesso de servidores e prestadores de serviços, bem como o monitoramento 24 horas, tem gerado diversas agressões aos ativos da Secretaria.

...

Conforme se observa da análise dos fatos apresentados, a situação de emergência encontra-se caracterizada, tendo em vista não haver tempo hábil para a conclusão do Processo Licitatório já iniciado, em data anterior ao término da vigência do atual contrato com esta Secretaria (nº 044/2015/SEMEC), cujos serviços têm o encerramento previsto para 24 de fevereiro do corrente ano.

A execução dos serviços contratados destina-se a atender as necessidades de segurança do patrimônio público, dos alunos e professores da rede municipal de ensino, serviços que, conforme afirmado na justificativa supramencionada, não podem sofrer solução de continuidade.

Ocorre que, como bem afirmou a administração em sua justificativa para a contratação direta, os serviços precisam ser prestados de forma contínua, sem interrupção. Trata-se, pois, de uma necessidade claramente previsível no âmbito administrativo, na medida em que é essencial a segurança das pessoas e bens. Em se tratando de uma necessidade previsível, a ser prestada de forma ininterrupta, deve fazer parte do planejamento, não se afigurando legítima a justificativa apresentada pela administração.

A SEMEC alegou, ainda, em sua justificativa, que a renovação do contrato não traz quaisquer benefícios para a Administração, tendo em vista que a prestação dos serviços mostrou-se ineficiente, *"apresentando, de forma recorrente, problemas graves de mal funcionamento do sistema de alarme, não comparecimento nos locais quando do acionamento, dificuldade de comunicação no momento da ocorrência de sinistros, ausência de manutenção nos sistemas e, não realização de rondas apropriadas nas unidades de Ensino, conforme fazem prova Ofícios encaminhados pelas Escolas e CMEIs a esta Secretaria Municipal de Educação"*.

A referida alegação não afasta a responsabilidade do dirigente pela má gestão e pela falta de planejamento, senão vejamos.

Os ofícios remetidos a SEMEC pelas Escolas e CMEIs deixam claro que os serviços prestados estão aquém do que foi contratado e que a situação da má prestação dos mesmos, e, pode-se afirmar também, da ausência da prestação dos serviços, já vem ocorrendo pelo menos desde setembro de 2014, conforme se verificou na informação do Ofício nº 78/2014 (fl. 21).

Não se trata da prestação de serviços novos (prestação de serviços de instalação de sistema de vigilância eletrônica e monitoramento a distancia), nem se pode alegar que a SEMEC não dispõe de pessoal capacitado para a realização de procedimento licitatório para a contratação do objeto em comento.

Assim, entende-se que, embora configurada uma situação de emergência, a ela deu causa o gestor, seja pela falta de planejamento, seja pela má gestão empregada.

É preciso esclarecer que a má gestão não pode validar procedimento de dispensa, com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. A emergência a qual faz referência o referido artigo não tem relação com a emergência fabricada pela administração em decorrência de uma gestão deficiente. Importante aqui desencorajar comportamentos como esse no âmbito da administração pública.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de que um dos pressupostos para a contratação emergencial é o de que *"a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação"*.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

Pendente de
julgamento



Considerando o exposto, entende esta Divisão Técnica como ilegal a contratação direta avençada com a empresa **CET-SEG SEGURANÇA ARMADA LTDA** e o valor pago no exercício para o referido contratado atingiu o montante de **R\$ 1.076.235,00** (um milhão, setenta e seis mil, duzentos e trinta e cinco reais).

Defesa: O gestor aduziu, *in verbis*: "A dispensa em referência fora formalizada em decorrência da rescisão contratual com a empresa anteriormente contratada, Serv San Vigilância e Transporte de Valores Ltda., motivada pela ineficiência na prestação dos serviços, deixando de ter atingida, portanto, a finalidade do seu objeto e, conseqüentemente, o interesse público envolvido.

Necessário ressaltar que, antes da decisão da citada rescisão contratual, a Administração tomou todas as medidas legais de notificação da Contratada, cumprindo o rito e ordem dos atos administrativos com a abertura de processo administrativo e o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, conferindo-lhe os prazos devidos, o que por si só já afasta qualquer indício de má gestão ou falta de planejamento.

Afinal, quando se realiza uma contratação administrativa, dela espera-se todo o atendimento da finalidade e do interesse público inseridos em seu objeto e, por isso mesmo, deve a Administração primar pela continuidade da sua execução em detrimento da resolução da avença de imediato, não se podendo desconsiderar o custo envolvido em um procedimento licitatório, procedendo com a abertura de um novo certame, embora tempestivamente, porém deixando de atender a outros princípios como o da economicidade, ou seja, o que também resultaria em prejuízo ao erário.

Embora a Administração tenha concentrado esforços para a manutenção do contrato firmado, o qual fora decorrente de processo licitatório realizado dentro dos preceitos legais que regem a matéria, a persistência na má prestação dos serviços acabou por culminar na rescisão contratual. E, em que pese a Administração ter procedido com a abertura de novo certame de forma tempestiva, por ser o processo licitatório complexo e que demanda tempo razoável até a sua conclusão, acabou por ser necessário a abertura de processo de dispensa em caráter emergencial até a conclusão do certame.

Ressalte-se, ainda, que a contratação proveniente da dispensa emergencial em referência, Contrato nº 080/2016, com a empresa CET SEG Segurança Armada Ltda, fora formalizada em 25 de fevereiro de 2016, destacando a existência de processo licitatório em andamento, o qual fora iniciado em 26 de janeiro do mesmo ano sob o número de protocolo 044- 01496/16 (ANEXO XXIII —B). Ademais, corroborando ainda com as características de urna gestão proba e comprometida com a economia ao erário municipal, deve-se destacar que a contratação proveniente da dispensa acarretou em economia mensal de R\$ 19.505,68 (dezenove mil reais, quinhentos e cinco reais e sessenta e oito centavos) e anual de 234.068,16 (duzentos e trinta e quatro mil, sessenta e oito reais e dezesseis centavos).

Por todo o exposto, considerando que a Administração, por meio dessa gestão pública municipal, cumpriu com todos os ditames legais, procedendo com a devida abertura de processo administrativo de penalidades administrativas anterior à rescisão; abertura de novo processo licitatório e contratação emergencial com a ressalva de sua vigência até a conclusão do certame com valor contratual inferior ao rescindido, vislumbra-se a legalidade de referida dispensa, tendo sido a medida mais adequada ao saneamento da situação de emergência, reconhecida por essa própria corte de contas em seu relatório, urna vez caracterizada a essencialidade do seu objeto com o risco iminente de danos irreparáveis ocasionados pela quebra da continuidade dos serviços.(...)"

Análise: Os ofícios remetidos à SEMEC pelas Escolas e CMEI's deixavam claro que os serviços prestados estão aquém do que foi contratado e que a situação da má prestação dos mesmos, e,



pode-se afirmar também, da ausência da prestação dos serviços, já ocorreriam pelo menos desde setembro de 2014, conforme se verificou na informação do Ofício nº 78/2014.

Ante o exposto, tratava-se de uma necessidade claramente previsível no âmbito administrativo, não se afigurando legítima a justificativa apresentada pela administração. Portanto, embora configurada uma situação de emergência, a ela deu causa o gestor, seja pela falta de planejamento, seja pela má gestão empregada.

É preciso esclarecer que a má gestão não pode validar procedimento de dispensa, com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual se considera a ocorrência não sanada.

2.2.4 Irregularidades no Contrato nº 20/2013 com a empresa PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA: A empresa de publicidade **PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA**, recebeu, no exercício de 2016, o pagamento do montante de **R\$ 519.233,44** (quinhentos e dezenove mil duzentos e trinta e três reais e quarenta e quatro centavos) da Secretaria Municipal de Educação pela **prestação de serviços de elaboração de projetos gráficos de diversos livros e produção e impressão gráfica desses livros**, conforme notas de liquidação e pagamento em anexo.

A contratação da empresa deu-se com fundamento no **Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 20/2013**, resultado do procedimento licitatório **Concorrência Pública nº 01/13 – SEMCOM**. Peça 6, fls. 54 a 109 e peça 7, fls. 1 a 76.

Os processos administrativos foram instruídos com as notas de empenho, os dados complementares das notas de empenho, as notas de liquidação e pagamento, as notas fiscais referentes à prestação dos serviços, cópia do Contrato nº 20/2013 e de todos os termos aditivos subsequentes.

Considerando que se trata de uma empresa de publicidade/propaganda, contratada com fundamento na Lei nº 12.232/10, importa destacar o que ela define como serviços de publicidade:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o **conjunto de atividades realizadas integralmente** que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral. (grifo nosso)

A publicidade veiculada na Lei nº 12.232/10 prevê a realização pela agência de publicidade contratada de um conjunto de atividades integradas, o que nos remete a um objeto complexo, que parte do estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação e execução interna, a intermediação, a supervisão da execução externa e, ainda, a distribuição de publicidade aos meios de divulgação com a finalidade de promover a venda de bens ou serviços, difundir ideias ou informar.

As agências de publicidade ou agências de propaganda são, nos termos do **art. 6º do Dec. 57.690/66**, ao qual faz referência o **item 1.3 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária**, empresas criadoras/produtoras de conteúdos impressos e audiovisuais especializada nos métodos, na arte e na técnica publicitárias, através de profissionais a seu serviço que estudam, concebem, executam e distribuem propaganda aos Veículos de Comunicação, por ordem e conta de Clientes Anunciantes com o objetivo de promover a venda de mercadorias, produtos, serviços e imagem, difundir ideias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições a que servem.



Conquanto a agência contratada seja uma agência de publicidade/propaganda e tenha a capacidade de desenvolver todas as atividades publicitárias de forma integrada (serviços de publicidade), como conceituou o art. 2º, da Lei nº 12.232/10, verifica-se que não houve comprovação nos autos de *distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação*.

A divulgação midiática faz parte das atividades realizadas de forma integrada pelas agências de publicidade, na medida em que compete à mesma selecionar os veículos de comunicação mais adequados para atingir o público-alvo.

A elaboração de projetos gráficos para a impressão de livros não necessita do intermédio de agência de propaganda/publicidade. Em verdade, utilizar-se de agência de propaganda para tal finalidade atenta contra o princípio da economicidade, tornando irregulares as despesas realizadas.

Nesse caso, a contratação de empresas para a realização dos serviços de projetos gráficos e impressões pode ser feita pela Secretaria de Educação, após a realização de procedimento licitatório com base na Lei nº 8.666/93 para a contratação dos serviços gráficos e dos serviços de impressão, sem a intermediação de agência de propaganda/publicidade.

Entende-se que a realização dos serviços foi feita sem amparo em procedimento licitatório adequado, pois fundada na Concorrência nº 01/2013 que possui objeto diverso do que foi contratado pela SEMEC com a PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA em 2016.

Por não se tratar de um serviço de publicidade em si, a subcontratação de empresas para a impressão dos livros sem o amparo de procedimento licitatório é ilegal.

Defesa: Alega o gestor, *in verbis*: "Estão abrangidos no conceito de serviços de publicidade, conforme o art. 2º da Lei nº 12.232/2010: *II - a produção e a execução técnica das peças e projetos publicitários criados*;

A citada Lei engloba, portanto, serviços integrados que merecem uma avaliação técnica pormenorizada e também a inclusão de atividades consideradas complementares aos serviços de publicidade, conceituando-as como serviços especializados.

O anunciante, no caso, o gestor público, contratou uma agência de publicidade para a execução de serviços de concepção e desenvolvimento de campanhas de acordo com as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, que é divulgar as boas práticas da educação municipal, com o intuito maior de motivar e estimular a divulgação e reprodução dessas práticas.

No universo de 310 (trezentas e dez) Unidades de Ensino que compõem a Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina são feitas cotidianamente durante todo o ano letivo, inúmeras práticas, ações e produtos que fazem a diferença na qualidade do ensino e aprendizagem. Todavia, sem registro e divulgação essas práticas e produtos vão se perdendo e ganhando pouco ou quase nenhum efeito. Com isso, a contratação da agência de publicidade foi imprescindível para estudar, planejar, organizar e criar um produto durável e que pudesse alcançar um público maior do que somente a própria Escola. O que resultou na proposta de planejamento, conceituação, criação e supervisão de execução externa de publicação de vários trabalhos realizados pelos alunos e professores e pela própria Secretaria de Educação.

Assim, como parte da campanha, foram produzidos alguns materiais: livro Projeto Luneta (ANEXO XXIV), que é a coletânea de diversos textos dos alunos da Escola Lunalva Costa; a cartilha de Eleições Diretas (ANEXO XXV), que é a orientação para a realização das eleições realizadas para Diretor, Diretor Adjunto e Vice-Diretor em todas as Unidades de Ensino da Rede Pública Municipal; Cadernos Pedagógicos de Língua Portuguesa e Matemática (ANEXO XXVI), que são orientações práticas com roteiros de planos de aulas para os professores de português e matemática; Livro de 50 anos da SEMEC (ANEXO XXVII), escrito por pesquisadores doutores na área da educação e avaliação com a produção de conteúdo, técnico especializado, constando de pesquisa, roteiro, redação e revisão pela própria agência de publicidade; livro "Eu sou a Escola" (ANEXO XXVIII)



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



narrativa com a prática exitosa da Escola Municipal "Casa Meio Norte"; livro "Mímesis Cotidiana" (ANEXO XXIX) que é a Coletânea composta de poemas, crônicas, memórias, cantos e artigos de opinião, textos construídos durante as oficinas de Língua Portuguesa do Programa Cidade Olímpica Educacional sob a orientação de artistas locais consagrados como William Roberto Cereja e Arlete Godinho.

Assim, não são e jamais poderão ser produtos isolados e feitos de forma comum. Trata-se de resultado de diversas discussões, criações, produções e especialmente um trabalho metódico de arte e qualidade para valorizar o conteúdo e alcançar seu objetivo maior de divulgação das boas práticas da educação municipal.

Todo o material produzido, objeto dos serviços em questão, foram amplamente divulgados e distribuídos para todas as Unidades de Ensino da Rede e alguns para diversos órgãos e instituições públicas e privadas, alguns inclusive ganharam destaques na mídia local (ANEXO XXX).

Desta forma, defende-se o uso adequado do Contrato nº 20/2013 com a aplicação da Lei nº 12.232/2010, posto que os serviços em questão são indiscutivelmente de publicidade, e foram realizados de modo integrado, questão de fundamental importância para a verificação do âmbito concreto de aplicação da referida Lei.

(...)

Cumpra ainda salientar a amplitude do conceito de publicidade, ilustrando o que dispõe a Instrução Normativa - Secom/PR 5, de 6/6/2011 (IN - Secom/PR 5/2011):

- a) Publicidade de Utilidade Pública: a que se destina a divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade de vida;
- b) Publicidade Institucional: a que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;
- c) Publicidade Mercadológica: a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que atuem em relação de concorrência no mercado;
- d) Publicidade Legal: a que se destina a dar conhecimento de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais."

Análise: A Lei 12.232/2010 estabelece serviços integrados que merecem uma avaliação técnica pormenorizada, bem como incluiu atividades consideradas complementares aos serviços de publicidade, conceituando-as como serviços especializados, cujo teor refere-se (I) ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação e os resultados das campanhas realizadas, (II) à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados, (III) e à criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária.

Todavia, entende-se que devem ser excluídas da aplicação da Lei nº 12.232/2010, os serviços que embora considerados complementares de publicidade, possam ser contratados de forma isolada, singular e não integrada, submetendo-se tal contratação aos ditames da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, a elaboração de projetos gráficos para a impressão de livros não necessita do intermédio de agência de propaganda/publicidade. Em verdade, utilizar-se de agência de propaganda para tal finalidade atenta contra o princípio da economicidade, tornando irregulares as despesas realizadas.



In casu, a contratação de empresas para a realização dos serviços de projetos gráficos e impressões pode ser feita pela Secretaria de Educação, após a realização de procedimento licitatório com base na Lei nº 8.666/93 para a contratação dos serviços gráficos e dos serviços de impressão, sem a intermediação de agência de propaganda/publicidade.

Ante o exposto, considera-se a ocorrência não sanada.

a) Nulidade da Concorrência nº 01/2013

O Edital de Concorrência nº 01/2013 previu a contratação de empresas de publicidade que atendessem ao *briefing* proposto as fls. 146/148 e fls. 463/467 do Processo Administrativo nº 042-266/13.

Segundo informou a Comissão de Licitação, o *briefing* acostado as fls. 463/467 é um "Esclarecimento Complementar ao Anexo I – BRIEFING", ou seja, um complemento ao *briefing* de fls. 146/148.

Não é esse o entendimento deste Órgão Técnico, senão vejamos.

O *briefing* tem como função principal orientar o foco do trabalho publicitário a ser contratado pela Administração Pública, por meio da especificação do produto a ser desenvolvido, seu conceito e o público a que se destina. Trata-se de uma terminologia empregada no meio publicitário e equivale ao Projeto Básico da licitação. Deve versar, portanto, sobre o real plano de publicidade da instituição a ser adotado no exercício, apresentando objeto claro e preciso, de modo que os licitantes possam formular adequadamente suas propostas.

O *briefing* inicialmente proposto (fls. 146/148) não atendia aos requisitos de clareza e precisão, consoante parecer exarado pela Procuradoria do Município (Parecer 283/2013), as fls. 363 do referido processo administrativo:

43. Tal documento deve ser claro e preciso, com o fito de supedanear as propostas técnicas, que substituirá o projeto básico. Deve estar em consonância com o edital licitatório.

44. **Na verdade, o *briefing* deverá conter as exigências específicas para as propostas técnicas, que substituirá o projeto básico.** Assim, deverá ser bastante minucioso de forma a dar amparo às propostas oferecidas.

45. **No caso em tela o *briefing* encontra-se bastante lacônico**, nada mais do que exemplificando os termos da contratação e sua justificativa, relatando de forma abrangente os serviços a serem prestados pelas interessadas. Deverá constar o valor real a ser contratado, as exigências da contratação, os requisitos das propostas, enfim, toda informação clara, precisa e objetiva que possa de forma suficiente informar aos interessados a maneira de elaboração das propostas.

46. Assim, vislumbra-se que o *briefing* em análise deve exemplificar pormenorizadamente as necessidades das propostas técnicas, devendo ser retificado. (grifo nosso)

Após análise do procedimento administrativo em questão, esta Divisão Técnica corrobora o entendimento explanado pela Procuradoria do Município, senão vejamos.

Os aspectos lacônicos podem ser facilmente identificados no *briefing* acostado as fls. 146/149, dentre os quais se destaca os seguintes trechos do subitem **1.5 CASO DE COMUNICAÇÃO**, fl. 148:

"O objetivo da comunicação para esta segunda metade de governo é o de continuar informando a população das ações que foram e vem sendo feitas, com o foco na consolidação do sentimento de confiança da população para com a Gestão Municipal...".



"Neste sentido, a comunicação não pode se basear apenas em mídias massivas e estratégias criativas focadas exclusivamente na informação. Cabe aos projetos de campanha simulada atender uma política de exposição de mensagem de ampla abrangência, com abordagem que inclua todos os estratos sociais e todas as regiões do município, bem como o público interno (endomarketing)".

"No que diz respeito ao aspecto criativo das propostas, é de fundamental importância a adequação das mensagens, levando em conta a necessidade da sociedade de ser informada de modo claro, pertinente e sóbrio sobre as ações da Gestão Municipal". (grifo nosso)

Fez-se, portanto, necessária a elaboração de novo *briefing* com as especificações detalhadas da campanha publicitária a ser produzida pelos interessados em contratar com a Administração Pública.

O novo anexo I (fls. 463/464) estabelece campanha publicitária da prefeitura de Teresina para promoção da saúde, nos seguintes termos:

OBJETIVO: Desenvolver uma campanha institucional para mostrar os serviços realizados pela Prefeitura de Teresina de promoção da saúde pública, prevenção e tratamento de doenças.

...

CAMPANHA:

A campanha proposta pela Prefeitura deve informar a população sobre a divisão descrita acima, com a finalidade de mostrar o trabalho da administração municipal para proporcionar saúde à população, com atividades preventivas como o atendimento realizado pelo PSF- Programa Saúde da Família, bem como as campanhas de vacinação (contra gripe e paralisia infantil, por exemplo) e as campanhas de combate às doenças como dengue, hanseníase e outras e atendimento a pacientes nas Unidades Básicas de Saúde (a cargo da Fundação Municipal de Saúde).

...

Vê-se, desta feita, que o novo *briefing* (ou esclarecimentos complementar ao anexo I - *Briefing*, como foi intitulado o novo documento pela Comissão de Licitação) apresentou modificações significativas na campanha publicitária.

Em verdade, entende-se que foi atendida a recomendação exarada pela Procuradoria do Município, retificando-se o *briefing*, tornando, desta feita, o objeto licitado claro e preciso, tal como foi pontuado no Parecer nº 283/2013 da Procuradoria.

Considerando que o novo *briefing* passou a definir com precisão o objeto da licitação, modificando-o substancialmente, a Comissão de Licitação deveria, por imposição legal, ter promovido a publicação do novo conteúdo (art. 21, §4º da Lei nº 8.666/93), respeitando-se o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a abertura do certame, conforme estabelece o art. 21, §§1º e 2º, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93.

Não somente não foi publicado o novo conteúdo (publicação esta essencial tendo em vista a modificação substancial do *briefing*), como não foi respeitado o prazo de 45 dias para a abertura do procedimento licitatório, após a modificação do conteúdo do edital.

Está-se diante de **grave violação ao princípio da publicidade, restringindo-se, por consequência, a competitividade do certame, tornando NULO o procedimento licitatório e os contratos a ele correlatos (art. 49, §2º da Lei nº 8.666/93)**.

Embora a Comissão de Licitação tenha promovido o adiamento do certame após a elaboração de "*briefing* complementar", não houve a publicação da modificação do referido *briefing*, bem como não foi respeitado o interregno mínimo de 45 dias entre a publicação (dia 26/08/2016 no jornal "O Dia" – fl. 466) e a data de abertura do certame (16/09/2016).



Ao contrário do que foi alegado pela Comissão de Licitação (adiamento por questões de interesse público – vide publicação no jornal "O Dia", fl. 466), o adiamento da sessão de licitação se fez necessário tendo em vista a elaboração de novo *briefing*, o qual foi intitulado como esclarecimento complementar.

Defesa: Alega o gestor que: "O questionamento versa sobre o Edital de Concorrência nº 01/2013, por meio do Processo nº 042.266/13, licitação realizada pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, demandada pela Secretaria Municipal de Comunicação - SEMCOM, certame realizado e concluído e contratos firmados ainda em 2013, por órgão distinto desta SEMEC, qual seja, a Secretaria Municipal de Comunicação. Todavia, esta SEMEC possui limitações para adentrar em questões de autoria de outro órgão, independente e, que, inclusive, obtivera aprovação desta Corte de Contas, quando da aprovação da prestação de contas de 2013 e 2014, (ANEXO XXXI), em conformidade com a Resolução TCE/PI nº 13/11, de 26/08/2011, "Art. 381 O acórdão, devidamente publicado, das contas julgadas regulares constituir-se-á em certificado de aprovação da prestação de contas perante o Tribunal, com efeitos de quitação de obrigação de prestar contas, objeto do decisão".

Todavia, cumpre esclarecer que não se trata de *briefing* completar e sim de "esclarecimento completar ao anexo I - *briefing*", fls. 463 (ANEXO XXXII), cujo versava sobre orientações para a elaboração de campanha simulada para as empresas quando da elaboração de proposta técnica, vez que o certame foi realizado na modalidade de concorrência do tipo "técnica e preço". Conforme provam as dúvidas e respostas entre os concorrentes e a comissão de licitação nas folhas seguintes do processo de licitação, a exemplo do ANEXO XXXIII, sem substituir o *briefing* original do Edital."

Análise: Assiste razão ao gestor. Trata-se de questão inerente ao julgamento das contas da Secretaria de Comunicação, no exercício de 2013 (Processo TC/017078/2013). Considerando que o Acórdão TCE/PI nº 1827/16 (fls. 01/02 da peça 29), relativo ao PROCESSO TC/017078/2013 e publicado nas páginas 13/14 do Diário Oficial Eletrônico do TCE/PI nº 125 de 05/07/2016, transitou em julgado no dia 04/08/2016 (fl. 29, da peça 32), considera-se prejudicada a ocorrência.

b) Inobservância do briefing proposto no Edital

Consoante já explanado no item a, o *briefing* proposto pelo Edital de Concorrência nº 01/2013, após a modificação realizada pela Comissão de Licitação, estabelece campanha publicitária da prefeitura de Teresina para promoção da saúde.

Os serviços prestados pela empresa PLUG PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA em 2016, qual seja, **elaboração de projetos gráficos de diversos livros e produção e impressão gráfica desses livros**, que autorizou o pagamento de **519.233,44**, não guarda qualquer relação com o objeto do certame, o que nos leva a concluir que **a contratação da referida empresa para prestação dos serviços acima mencionados ocorreu sem o amparo de qualquer procedimento licitatório.**

É preciso deixar claro que, ainda que o objeto correspondesse ao *briefing*, o procedimento licitatório é nulo pelos motivos já expostos no item anterior, o que invalida qualquer contratação com fulcro nele.

Defesa: O gestor aduziu, *in verbis*: "Como dito e provado anteriormente, não se trata de *briefing* completar e sim de "esclarecimento completar ao anexo I - *briefing*", fls. 463 (ANEXO XXXII), que versava sobre orientações para a elaboração de campanha simulada para as empresas quando da



elaboração de proposta técnica, vez que o certame foi realizado na modalidade de concorrência do tipo "técnica e preço". Conforme provam as dúvidas e respostas entre os concorrentes e a comissão de Licitação nas folhas seguintes do processo de licitação, a exemplo do ANEXO XXXIII, sem substituir o briefing original do Edital.

Ou seja, a licitação tem como objeto claro a contratação de serviços de publicidade a serem prestados por 3 (três) agências, com o objetivo de atender todos os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal de Teresina PI. (ANEXO XXXIV), orientada pelo Anexo I - BRIEFING, as fis. 391-397 do processo licitatório. O esclarecimento completar acrescenta maiores informações ao item 1.4, do briefing já citado. Assim, não resta dúvida de que a campanha publicitária da prefeitura de Teresina para a promoção da saúde trata-se de uma CAMPANHA SIMULADA que os concorrentes deveriam elaborar para a fase da avaliação da proposta técnica do certame."

Análise: Assiste razão ao gestor. O *briefing* proposto pelo Edital de Concorrência nº 01/2013, fls. 44/46 da peça 32, que estabelece campanha publicitária da Prefeitura de Teresina para promoção da saúde trata-se apenas de uma campanha simulada que os concorrentes deveriam elaborar para a fase da avaliação da proposta técnica do certame. Ocorrência inexistente.

c) Prorrogação contratual

Em regra, os contratos administrativos possuem vigência adstrita aos créditos orçamentários, conforme preceitua o art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93. A prorrogação contratual é exceção e deve observar o disposto na referida lei (art. 57, incisos I, II, IV e V). Dentre as situações elencadas nos incisos do artigo 57 que permitem a prorrogação contratual, tem-se a previsão de prorrogação contratual por até 60 meses quando o objeto for a prestação de serviços contínuos (inciso II).

Sobre a natureza contínua de um determinado serviço, o TCU tem pronunciamento esclarecedor, senão vejamos:

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua **essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público** de forma rotineira e permanente ou para **manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo**, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (TCU. **Acórdão nº 132/2008** – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008).

Os contratos de publicidade não possuem, *a priori*, natureza contínua, pois a sua interrupção, em regra, não compromete a continuidade das atividades da administração.

Nesse sentido, manifestou-se a Procuradoria do Município em Parecer nº 283/2013-PLCCA/2013 exarado no processo licitatório (fls. 370/371):

57. Em regra, os contratos de publicidade não se encaixam nesse quadro de contrato de duração continuada, haja vista que visam tão somente divulgar uma determinada atividade pública, que se esgota com o seu cumprimento, sem obrigação de continuidade. Nesse sentido, **o contrato de publicidade não possui natureza típica de serviço contínuo**, cuja atividade tem por fim resguardar as obrigações estatais de execução diferida, ou seja, aquelas que não se exaurem num único exercício financeiro.

58. Cumpre destacar, outrossim, que os contratos de publicidade firmados pelo Poder Público com agências de publicidade devem respeitar o disposto no art. 37, §1º da



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



Constituição Federal, ficando adstritos, quanto ao prazo, à vigência dos respectivos créditos orçamentários, não estando contemplados no disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

59. Assim, a priori, tais contratos não são considerados contratos de serviços contínuos. No caso concreto é que se aferirá tal adequação.

60. Dito isso, a previsão de duração pelo prazo de 12 meses, contados a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado nos termos do art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93, deve ser analisada com temperamentos. **Cabe ao gestor demonstrar de forma hígida e cabal que o serviço traduz necessidade pública permanente, para fins de prorrogação com esteio no dispositivo legal indigitado.**

O contrato firmado com a empresa PLUG PROPAGANDA E MARKETING LETDA no exercício de 2016 tem por objeto a **prestação de serviços de elaboração de projetos gráficos de diversos livros e produção e impressão gráfica desses livros**. Resta claro que o objeto se esgota com a realização dos projetos gráficos e impressão dos livros, não se enquadrando como serviço contínuo para a Administração.

A questão encontra entrave jurídico anterior a esta análise, pois o objeto licitado em 2013 e contratado em 2016 são diversos.

Estamos diante da análise de pagamentos efetuados a uma empresa pela prestação de serviços de elaboração de projetos gráficos e impressão (não publicitários no entender desse Órgão Técnico), o qual diverge completamente do objeto do certame (campanha de promoção da saúde).

Não poderíamos sequer falar em prorrogação contratual, ainda que fosse o caso de prorrogação (pela não conclusão dos trabalhos, devidamente justificada e com amparo na legislação), pois estamos falando de um objeto totalmente diferente do *briefing* em anexo ao Edital de Concorrência nº 01/2013. O conceito de continuidade pressupõe prosseguir algo iniciado anteriormente, o que não é o caso.

Assim, considera-se irregular a realização de termo aditivo para prorrogação de um contrato para realizar, em verdade, objeto diverso do inicialmente presente no *briefing* do procedimento licitatório. Estamos diante de objeto novo que não possui amparo legal para ser contratado pela Administração Pública.

Defesa: O gestor informou, *in verbis*: "Muito embora a prorrogação contratual tenha sido processada administrativamente pela Secretaria Municipal de Comunicação, é necessário esclarecer que a companhia das boas práticas da educação é contínua, ou seja, são informações que nas suas mais diversas formas precisam acontecer sem interrupção, não se trata aqui de um serviço isolado ou pontual, mas de todo um conjunto de ações que contribuem de forma imprescindível para a qualidade da educação em suas diversas nuances e de forma continuada.

Além disso, o presidente da comissão de licitação tratou de elaborar Nota Técnica nº 08/2013, As fis. 374 e 375 dos autos do processo licitatório (ANEXO XXXV) sobre a questão da prorrogação contratual para melhor elucidar o questionamento levantado pela Procuradoria do Município no Parecer 283/2013-da PLCCA.

A propósito, existe nos autos do processo de renovação contratual justificativa feita pelo gestor do contrato (ANEXO XXXVI), que possibilitou a prorrogação contratual, justificativa esta suscitada inclusive no Parecer 283/2013-da PLCCA Procuradoria do Município: "(...) *Cabe ao gestor demonstrar de forma hígida e cabal que o serviço traduz necessidade pública permanente, para fins de prorrogação com esteio no dispositivo legal indigitado.* (...)"

Análise: Ressalta-se que, conforme disposto no item anterior, o *briefing* proposto pelo Edital de Concorrência nº 01/2013, fls. 44/46 da peça 32, que estabelece campanha publicitária da



Prefeitura de Teresina para promoção da saúde trata-se apenas de uma campanha simulada que os concorrentes deveriam elaborar para a fase da avaliação da proposta técnica do certame.

Portanto, a presente ocorrência deve referir-se à possibilidade de prorrogação do Contrato nº 20/2013. A avença firmada com a empresa PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA, no exercício de 2016, tem por objeto a prestação de serviços de elaboração de projetos gráficos de diversos livros e a produção e impressão gráfica desses livros.

Resta claro que o objeto se esgota com a realização dos projetos gráficos e a impressão dos livros, não se enquadrando como serviço contínuo para a Administração. Dessa forma, considera-se a ocorrência não sanada.

d) Utilização irregular dos recursos do FUNDEF

Constatamos que o montante de **R\$ 451.988,44** dos R\$ 519.233,44 efetivamente pagos a empresa **PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA** durante o exercício de 2016 para **prestação de serviços de elaboração de projetos gráficos de diversos livros e produção e impressão gráfica desses livros** foram originários do Precatório Judicial nº 92.401.01 (diferença dos valores devidos pela União a título da complementação dos recursos do FUNDEF).

Trata-se, portanto, de recurso vinculado da educação, cuja aplicação deve observar o regramento constitucional e o disposto nos artigos 21 a 23 da Lei nº 11.494/07 e artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96.

Outro não poderia ser o entendimento quando a própria **Lei Municipal nº 4.920/2016, de 13 de julho de 2016**, publicada no Diário Oficial do Município de Teresina nº 1.930/2016 do dia 13/07/2016, que autorizou o Poder Executivo a ceder às Instituições Financeiras os créditos decorrentes de precatórios federais, determinou que os recursos dessa cessão seriam destinados exclusivamente ao financiamento de projetos, ações e programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, in verbis:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a ceder, às instituições financeiras públicas, o crédito decorrente do Precatório nº92.401.01, autuado em 16/06/2015, extraído dos autos do Processo Judicial nº2007.40.00.003825-7/PI em trâmite pela 5ª Vara Federal do Piauí, incluído no orçamento da União no ano de 2016, recebendo em contrapartida os recursos financeiros correspondentes.

Art. 2º A cessão de crédito de que trata esta Lei se sujeita às disposições da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 3º Os RECUSOS FINANCEIROS DECORRENTES DA CESSÃO DE CRÉDITO, de que trata esta Lei, serão destinados, EXCLUSIVAMENTE, ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, nos termos da Lei Federal nº11.494/2007, ou outra que a substituir. (grifo nosso)

A referida Lei municipal não somente está em consonância com a legislação básica da educação como atende ao disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual estabelece regramento de observância obrigatória no âmbito da execução da despesa pública, senão vejamos:

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. (grifo nosso)



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



Nos termos da legislação que rege a matéria, pelo menos 60% dos recursos da educação deve ser utilizado com a remuneração dos professores da educação básica da rede pública em exercício efetivo, o que significa dizer que dos valores recebidos pelo município, em decorrência do precatório judicial, 60% deveria ter sido destacado para pagamento dos professores, e os demais 40% destinados a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 70, da Lei nº 9.394/96, *in verbis*:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Dos valores destinados a elaboração de projetos gráficos e impressão de livros pagos com os recursos do FUNDEF (precatório judicial), objeto do contrato firmado com a empresa PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA em 2016, somente o montante de R\$ 288.967,22 cumpriu a finalidade, pois se trata de material didático-escolar (inciso VIII, do art. 70). O montante de **R\$ 163.021,22** (diferença entre o valor total pago com os recursos do precatório do FUNDEF e o montante destinado efetivamente a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino) não deveria ter sido custeado com os recursos vinculados da educação, pois não atendeu a legislação pertinente.

Está-se diante de desvio de finalidade na aplicação dos recursos do fundo destinados à educação, devendo, portanto, ser ressarcidos à conta específica do fundo.

Embora seja extremamente importante fazermos o destaque da utilização indevida dos recursos vinculados da educação, entendemos que toda a despesa realizada com a empresa PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA durante o exercício de 2016 (R\$ 519.233,44) é irregular, pois não possui amparo em procedimento licitatório válido, consoante já explanado neste relatório.

Defesa: O gestor aduz, em síntese, que conforme salienta a Lei Municipal nº 4.920/2016, de 13.07.16, os recursos financeiros decorrentes da cessão de crédito, serão destinados, exclusivamente ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Ademais, alegou que o material produzido foi destinado ao acervo das bibliotecas das Unidades de Ensino, como preceitua a legislação, bem como alguns deles foram resultado da prática pura do processo de ensino e aprendizagem que acontece na própria sala de aula.

Análise: Dos valores destinados à elaboração de projetos gráficos e impressão de livros pagos com os recursos do FUNDEF (precatório judicial), objeto do contrato firmado com a empresa PLUG



PROPAGANDA E MARKETING LTDA em 2016, somente o montante de **R\$ 288.967,22** cumpriu a finalidade, pois se trata de material didático-escolar (inciso VIII, do art. 70). O montante de **R\$ 163.021,22** (diferença entre o valor total pago com os recursos do precatório do FUNDEF e o montante destinado efetivamente a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino) não poderia ter sido custeado com os recursos vinculados da educação, pois não atendeu a legislação pertinente. Ocorrência não sanada.

2.2.5 Irregularidades no Contrato nº 19/2013 com a empresa ADV/6 LTDA ME: A empresa de publicidade **ADV/6 LTDA ME**, recebeu, em 26/12/2016, o pagamento do montante de **R\$ 1.875.154,20** (um milhão oitocentos e setenta e cinco mil cento e cinquenta e quatro reais e vinte centavos) da Secretaria Municipal de Educação pela **prestação de serviços de veiculação de matrículas 2017 em TVs, rádios, jornais, portais e outdoors** (Nota de Liquidação e Pagamento nº 19688 e Nota de Empenho nº 12582). **Peça 7, fls. 77 a 111 e peça 8, fls. 1 a 94.**

A contratação da empresa deu-se com fundamento no **Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 19/2013**, resultado do procedimento licitatório **Concorrência Pública nº 01/13 – SEMCOM.**

O processo administrativo foi instruído com a nota de empenho, os dados complementares da nota de empenho, a nota de liquidação e pagamento, as notas fiscais referentes à prestação dos serviços de veiculação da campanha Matrículas 2017 pelos veículos de comunicação (TVs, jornais e rádio), cópia do Contrato nº 19/2013 e de todos os termos aditivos subsequentes.

Importante ressaltar, inicialmente, que o objeto contratado, qual seja, a prestação de serviços de veiculação de matrículas 2017, intitulado "Campanha Matrículas 2017", não se enquadra na definição de publicidade do art. 2º, caput, da Lei nº 12.232/10, senão vejamos:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

A publicidade veiculada na Lei nº 12.232/10 prevê a realização pela agência de publicidade contratada de um conjunto de atividades integradas, o que nos remete a um objeto complexo, que parte do estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação e execução interna, a intermediação, a supervisão da execução externa e, ainda, a distribuição de publicidade aos meios de divulgação com a finalidade de promover a venda de bens ou serviços, difundir ideias ou informar.

As agências de publicidade ou agências de propaganda são, nos termos do **art. 6º do Dec. 57.690/66**, ao qual faz referência o **item 1.3 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária**, empresas criadoras/produtoras de conteúdos impressos e audiovisuais especializada nos métodos, na arte e na técnica publicitárias, através de profissionais a seu serviço que estudam, concebem, executam e distribuem propaganda aos Veículos de Comunicação, por ordem e conta de Clientes Anunciantes com o objetivo de promover a venda de mercadorias, produtos, serviços e imagem, difundir ideias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições a que servem.

Conquanto a agência contratada seja uma agência de publicidade/propaganda e tenha a capacidade de desenvolver todas as atividades publicitárias de forma integrada, como conceituou



o art. 2º, da Lei nº 12.232/10, **não se vislumbra aqui objeto complexo a justificar a contratação da mesma para intermediar a veiculação do período de matrículas escolares da rede municipal de ensino.**

A divulgação de matrículas pode ser veiculada em portal da Prefeitura e da Secretaria de Educação, bem como em rádio e televisão ou outro meio impresso mediante nota apresentada com as informações pertinentes ao período de realização das matrículas a ser elaborada pela própria equipe de apoio/assessoria de imprensa da Prefeitura e/ou Secretaria de Educação, sem a necessidade de intermediação por meio de agência de publicidade.

Trata-se de um serviço de divulgação de conteúdo que não demanda um diferencial técnico a justificar a contratação de serviço promovido por uma agência de publicidade, nos moldes apregoados pela Lei nº 12.232/10. Nesse caso, a contratação dos veículos de comunicação pode ser feita pela Secretaria de Educação, após a realização de procedimento licitatório com base na Lei nº 8.666/93 para a contratação, sem intermediários, dos veículos de comunicação.

A realização de campanha com a finalidade de informar o período de realização das matrículas na rede municipal de ensino, por intermédio de agência de publicidade, **atenta contra o princípio da economicidade**, tornando irregular a despesa realizada.

Defesa: Alega o gestor, *in verbis*: "Estão abrangidos no conceito de serviços de publicidade, conforme o art. 20 da Lei nº 12.232/2010: *II - a produção e a execução técnica das peças e projetos publicitários criados*;

A citada Lei engloba, portanto, serviços integrados que merecem uma avaliação técnica pormenorizada e também a inclusão de atividades consideradas complementares aos serviços de publicidade, conceituando-as como serviços especializados.

O anunciante, no caso, o gestor público, contratou uma agência de publicidade para a execução de serviços de concepção e desenvolvimento de campanhas de acordo com as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, que é divulgar as boas práticas da educação municipal, com o intuito maior de motivar e estimular a divulgação e reprodução dessas práticas.

A Secretaria Municipal de Educação possui em sua Rede de Ensino mais de 310 (trezentas e dez) unidades com um universo de mais de 86 mil alunos, e em razão do grande público que precisa alcançar, utiliza anualmente uma campanha para realização das matrículas e rematrículas. O que vai muito mais além do que divulgar datas e vagas e locais. A princípio o ente município tem o dever de realizar atividades que orientem e que motivem a sociedade a procurar e confiar nas unidades de ensino da Rede Municipal, para isso, necessitou de um serviço que envolveu planejamento, criação, execução e supervisão da campanha se valendo de alguns recursos como filmes institucionais com roteiros, anúncio de jornais, áudios spot, outdoor duplo, banner e *full banner*, panfletos e cartazes além de toda uma cobertura midiática. (ANEXO XXX VII).

Com isso, a contratação da agência de publicidade foi imprescindível para estudar, planejar, organizar e criar um produto durável e que pudesse alcançar um público maior do que somente a própria Escola. O que resultou na proposta de planejamento, conceituação, criação e supervisão de execução externa de publicação de vários instrumentos, conforme plano apresentado pela empresa para a aprovação da SEMEC, ANEXO XXXVIII.

Assim, não são e jamais poderão ser produtos isolados e feitos de forma comum. Trata-se de resultado de diversas discussões, criações, produções e especialmente um trabalho meticuloso de arte e qualidade para valorizar o conteúdo e alcançar seu objetivo maior.

Todo o material produzido, objeto dos serviços em questão, foram amplamente divulgados e distribuídos para todas as Unidades de Ensino da Rede e alguns para diversos órgãos e instituições públicas e privadas, inclusive com bastante destaque na mídia local.



Desta forma, defende-se o uso adequado do Contrato no 19/2013 com a aplicação da Lei no 12.232/2010, posto que os serviços em questão são indiscutivelmente de publicidade, e foram realizados de modo integrado, questão de fundamental importância para a verificação do âmbito concreto de aplicação da referida Lei. (...)”

Análise: A defesa apresentada não merece prosperar. Em que pese a agência contratada ser uma agência de publicidade/propaganda e tenha a capacidade de desenvolver todas as atividades publicitárias de forma integrada, como conceituou o art. 2º, da Lei nº 12.232/10, não se vislumbra aqui objeto complexo a justificar a contratação da mesma para intermediar a veiculação do período de matrículas escolares da rede municipal de ensino.

A divulgação de matrículas pode ser veiculada em portal da Prefeitura e da Secretaria de Educação, bem como em rádio e televisão ou outro meio impresso mediante nota apresentada com as informações pertinentes ao período de realização das matrículas a ser elaborada pela própria equipe de apoio/assessoria de imprensa da Prefeitura e/ou Secretaria de Educação, sem a necessidade de intermediação por meio de agência de publicidade.

Trata-se de um serviço de divulgação de conteúdo que não demanda um diferencial técnico a justificar a contratação de serviço promovido por uma agência de publicidade, nos moldes apregoados pela Lei nº 12.232/10. Nesse caso, a contratação dos veículos de comunicação pode ser feita pela Secretaria de Educação, após a realização de procedimento licitatório com base na Lei nº 8.666/93 para a contratação, sem intermediários, dos veículos de comunicação.

Ressalte-se que o §2º, do art. 2º, da Lei nº 12.232/10, estabelece que: *"Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor."*

A realização de campanha com a finalidade de informar o período de realização das matrículas na rede municipal de ensino, por intermédio de agência de publicidade, atenta contra o princípio da economicidade, tornando irregular a despesa realizada.

Ocorrência não sanada.

a) Nulidade da Concorrência nº 01/2013:

O Edital de Concorrência nº 01/2013 previu a contratação de empresas de publicidade que atendessem ao *briefing* proposto as fls. 146/148 e fls. 463/467 do Processo Administrativo nº 042-266/13.

Segundo informou a Comissão de Licitação, o *briefing* acostado as fls. 463/467 é um "Esclarecimento Complementar ao Anexo I – BRIEFING", ou seja, um complemento ao *briefing* de fls. 146/148.

Não é esse o entendimento deste Órgão Técnico, senão vejamos.

O *briefing* tem como função principal orientar o foco do trabalho publicitário a ser contratado pela Administração Pública, por meio da especificação do produto a ser desenvolvido, seu conceito e o público a que se destina. Trata-se de uma terminologia empregada no meio publicitário e equivale ao Projeto Básico da licitação. Deve versar, portanto, sobre o real plano de publicidade da instituição a ser adotado no exercício, apresentando objeto claro e preciso, de modo que os licitantes possam formular adequadamente suas propostas.



O *briefing* inicialmente proposto (fls. 146/148) não atendia aos requisitos de clareza e precisão, consoante parecer exarado pela Procuradoria do Município (Parecer 283/2013), as fls. 363 do referido processo administrativo:

43. Tal documento deve ser claro e preciso, com o fito de supedanear as propostas técnicas, que substituirá o projeto básico. Deve estar em consonância com o edital licitatório.

44. **Na verdade, o *briefing* deverá conter as exigências específicas para as propostas técnicas, que substituirá o projeto básico.** Assim, deverá ser bastante minucioso de forma a dar amparo às propostas oferecidas.

45. **No caso em tela o *briefing* encontra-se bastante lacônico,** nada mais do que exemplificando os termos da contratação e sua justificativa, relatando de forma abrangente os serviços a serem prestados pelas interessadas. Deverá constar o valor real a ser contratado, as exigências da contratação, os requisitos das propostas, enfim, toda informação clara, precisa e objetiva que possa de forma suficiente informar aos interessados a maneira de elaboração das propostas.

46. Assim, vislumbra-se que o *briefing* em análise deve exemplificar pormenorizadamente as necessidades das propostas técnicas, devendo ser retificado. (grifo nosso)

Após análise do procedimento administrativo em questão, esta Divisão Técnica corrobora o entendimento explanado pela Procuradoria do Município, senão vejamos.

Os aspectos lacônicos podem ser facilmente identificados no *briefing* acostado as fls. 146/149, dentre os quais se destaca os seguintes trechos do subitem **1.5 CASO DE COMUNICAÇÃO**, fl. 148:

"O objetivo da comunicação para esta segunda metade de governo é o de continuar informando a população das ações que foram e vem sendo feitas, com o foco na consolidação do sentimento de confiança da população para com a Gestão Municipal...".

"Neste sentido, a comunicação não pode se basear apenas em mídias massivas e estratégias criativas focadas exclusivamente na informação. Cabe aos projetos de campanha simulada atender uma política de exposição de mensagem de ampla abrangência, com abordagem que inclua todos os estratos sociais e todas as regiões do município, bem como o público interno (endomarketing)."

"No que diz respeito ao aspecto criativo das propostas, é de fundamental importância a adequação das mensagens, levando em conta a necessidade da sociedade de ser informada de modo claro, pertinente e sóbrio sobre as ações da Gestão Municipal." (grifo nosso)

Fez-se, portanto, necessária a elaboração de novo *briefing* com as especificações detalhadas da campanha publicitária a ser produzida pelos interessados em contratar com a Administração Pública.

O novo anexo I (fls. 463/464) estabelece campanha publicitária da prefeitura de Teresina para promoção da saúde, nos seguintes termos:

OBJETIVO: Desenvolver uma campanha institucional para mostrar os serviços realizados pela Prefeitura de Teresina de promoção da saúde pública, prevenção e tratamento de doenças.

...

CAMPANHA:

A campanha proposta pela Prefeitura deve informar a população sobre a divisão descrita acima, com a finalidade de mostrar o trabalho da administração municipal para proporcionar



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

Pendente de
julgamento



saúde à população, com atividades preventivas como o atendimento realizado pelo PSF- Programa Saúde da Família, bem como as campanhas de vacinação (contra gripe e paralisia infantil, por exemplo) e as campanhas de combate às doenças como dengue, hanseníase e outras e atendimento a pacientes nas Unidades Básicas de Saúde (a cargo da Fundação Municipal de Saúde).

...

Vê-se, desta feita, que o novo *briefing* (ou esclarecimentos complementar ao anexo I - *Briefing*, como foi intitulado o novo documento pela Comissão de Licitação) apresentou modificações significativas na campanha publicitária.

Em verdade, entende-se que foi atendida a recomendação exarada pela Procuradoria do Município, retificando-se o *briefing*, tornando, desta feita, o objeto licitado claro e preciso, tal como foi pontuado no Parecer nº 283/2013 da Procuradoria.

Considerando que o novo *briefing* passou a definir com precisão o objeto da licitação, modificando-o substancialmente, a Comissão de Licitação deveria, por imposição legal, ter promovido a publicação do novo conteúdo (art. 21, §4º da Lei nº 8.666/93), respeitando-se o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a abertura do certame, conforme estabelece o art. 21, §§1º e 2º, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93.

Não somente não foi publicado o novo conteúdo (publicação esta essencial tendo em vista a modificação substancial do *briefing*), como não foi respeitado o prazo de 45 dias para a abertura do procedimento licitatório, após a modificação do conteúdo do edital.

Está-se diante de **grave violação ao princípio da publicidade, restringindo-se, por consequência, a competitividade do certame, tornando NULO o procedimento licitatório e os contratos a ele correlatos (art. 49, §2º da Lei nº 8.666/93)**.

Embora a Comissão de Licitação tenha promovido o adiamento do certame após a elaboração de "*briefing* complementar", não houve a publicação da modificação do referido *briefing*, bem como não foi respeitado o interregno mínimo de 45 dias entre a publicação (dia 26/08/2016 no jornal "O Dia" – fl. 466) e a data de abertura do certame (16/09/2016).

Ao contrário do que foi alegado pela Comissão de Licitação (adiamento por questões de interesse público – vide publicação no jornal "O Dia", fl. 466), o adiamento da sessão de licitação se fez necessário tendo em vista a elaboração de novo *briefing*, o qual foi intitulado como esclarecimento complementar.

Defesa: Alega o gestor que: "O questionamento versa sobre o Edital de Concorrência nº 01/2013, por meio do Processo nº 042.266/13, licitação realizada pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, demandada pela Secretaria Municipal de Comunicação - SEMCOM, certame realizado e concluído e contratos firmados ainda em 2013, por órgão distinto desta SEMEC, qual seja, a Secretaria Municipal de Comunicação. Todavia, esta SEMEC possui limitações para adentrar em questões de autoria de outro órgão, independente e, que, inclusive, obtivera aprovação desta Corte de Contas, quando da aprovação da prestação de contas de 2013 e 2014, (ANEXO XXXI), em conformidade com a Resolução TCE/PI nº 13/11, de 26/08/2011, "Art. 381 O acórdão, devidamente publicado, das contas julgadas regulares constituir-se-á em certificado de aprovação da prestação de contas perante o Tribunal, com efeitos de quitação de obrigação de prestar contas, objeto do decisão".

Todavia, cumpre esclarecer que não se trata de *briefing* completar e sim de "esclarecimento completar ao anexo I - *briefing*", fls. 463 (ANEXO XXXII), cujo versava sobre orientações para a elaboração de campanha simulada para as empresas quando da elaboração de proposta técnica, vez que o certame foi realizado na modalidade de concorrência do tipo "técnica e preço". Conforme provam as dúvidas e respostas entre os concorrentes e a comissão de licitação



nas folhas seguintes do processo de licitação, a exemplo do ANEXO XXXIII, sem substituir o briefing original do Edital.”

Análise: Assiste razão ao gestor. Trata-se de questão inerente ao julgamento das contas da Secretaria de Comunicação, no exercício de 2013 (Processo TC/017078/2013). Considerando que o Acórdão TCE/PI nº 1827/16 (fls. 01/02 da peça 29), relativo ao PROCESSO TC/017078/2013 e publicado nas páginas 13/14 do Diário Oficial Eletrônico do TCE/PI nº 125 de 05/07/2016, transitou em julgado no dia 04/08/2016 (fl. 29, da peça 32), considera-se prejudicada a ocorrência.

b) Inobservância do *briefing* proposto no Edital

Consoante já explanado no item a, o *briefing* proposto pelo Edital de Concorrência nº 01/2013, após a modificação realizada pela Comissão de Licitação, estabelece campanha publicitária da prefeitura de Teresina para promoção da saúde.

A campanha desenvolvida pela empresa ADV/6 em 2016, qual seja, “Matrículas 2017”, que autorizou o pagamento de **1.875.154,20**, não guarda qualquer relação com o objeto do certame, o que nos leva a concluir que **a contratação da referida empresa para veiculação de campanha de divulgação das matrículas 2017 ocorreu sem o amparo de qualquer procedimento licitatório.**

É preciso deixar claro que, ainda que o objeto correspondesse ao *briefing*, o procedimento licitatório é nulo pelos motivos já expostos no item anterior, o que invalida qualquer contratação com fulcro nele.

Defesa: O gestor aduziu, *in verbis*: “Como dito e provado anteriormente, não se trata de briefing completar e sim de “esclarecimento completar ao anexo I - briefing”, fls. 463 (ANEXO XXXII), cujo versava sobre orientações para a elaboração de campanha simulada para as empresas quando da elaboração de proposta técnica, vez que o certame foi realizado na modalidade de concorrência do tipo “técnica e preço”. Conforme provam as dúvidas e respostas entre os concorrentes e a comissão de Licitação nas folhas seguintes do processo de licitação, a exemplo do ANEXO XXXIII, sem substituir o briefing original do Edital.

Ou seja, a licitação tem como objeto claro a contratação de serviços de publicidade a serem prestados por 3 (três) agências, com o objetivo de atender todos os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal de Teresina PI. (ANEXO XXXIV), orientada pelo Anexo I - BRIEFING, as fls. 391-397 do processo licitatório. O esclarecimento completar acrescenta maiores informações ao item 1.4, do briefing já citado. Assim, não resta dúvida de que a campanha publicitária da prefeitura de Teresina para a promoção da saúde trata-se de uma CAMPANHA SIMULADA que os concorrentes deveriam elaborar para a fase da avaliação da proposta técnica do certame.”

Análise: Assiste razão ao gestor. O *briefing* proposto pelo Edital de Concorrência nº 01/2013, fls. 44/46 da peça 32, que estabelece campanha publicitária da Prefeitura de Teresina para promoção da saúde trata-se apenas de uma campanha simulada que os concorrentes deveriam elaborar para a fase da avaliação da proposta técnica do certame. Ocorrência inexistente.



c) Prorrogação contratual

Em regra, os contratos administrativos possuem vigência adstrita aos créditos orçamentários, conforme preceitua o art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93. A prorrogação contratual é exceção e deve observar o disposto na referida lei (art. 57, incisos I, II, IV e V).

Dentre as situações elencadas nos incisos do artigo 57 que permitem a prorrogação contratual, tem-se a previsão de prorrogação contratual por até 60 meses quando o objeto for a prestação de serviços contínuos (inciso II). Sobre a natureza contínua de um determinado serviço, o TCU tem pronunciamento esclarecedor, senão vejamos:

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua **essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público** de forma rotineira e permanente ou para **manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo**, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (TCU. **Acórdão nº 132/2008** – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008).

Os contratos de publicidade não possuem, *a priori*, natureza contínua, pois a sua interrupção, em regra, não compromete a continuidade das atividades da administração.

Nesse sentido, manifestou-se a Procuradoria do Município em Parecer nº 283/2013-PLCCA/2013 exarado no processo licitatório (fls. 370/371):

57. Em regra, os contratos de publicidade não se encaixam nesse quadro de contrato de duração continuada, haja vista que visam tão somente divulgar uma determinada atividade pública, que se esgota com o seu cumprimento, sem obrigação de continuidade. Nesse sentido, **o contrato de publicidade não possui natureza típica de serviço contínuo**, cuja atividade tem por fim resguardar as obrigações estatais de execução diferida, ou seja, aquelas que não se exaurem num único exercício financeiro.

58. Cumpre destacar, outrossim, que os contratos de publicidade firmados pelo Poder Público com agências de publicidade devem respeitar o disposto no art. 37, §1º da Constituição Federal, ficando adstritos, quanto ao prazo, à vigência dos respectivos créditos orçamentários, não estando contemplados no disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

59. Assim, *a priori*, tais contratos não são considerados contratos de serviços contínuos. No caso concreto é que se aferirá tal adequação.

60. Dito isso, a previsão de duração pelo prazo de 12 meses, contados a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado nos termos do art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93, deve ser analisada com temperamentos. **Cabe ao gestor demonstrar de forma hígida e cabal que o serviço traduz necessidade pública permanente, para fins de prorrogação com esteio no dispositivo legal indigitado.**

O contrato firmado com a empresa ADV/6 no exercício de 2016 tem por objeto a **prestação de serviços de veiculação de campanha das matrículas 2017**. Resta claro que o objeto se esgota com a realização da mencionada campanha, não se enquadrando como serviço contínuo e essencial para a Administração.

A questão encontra entrave jurídico anterior a esta análise, pois o objeto licitado em 2013 e contratado em 2016 são diversos.

Estamos diante da análise de pagamentos efetuados a uma empresa pela prestação de serviços de publicidade/propaganda relacionados a uma campanha de veiculação de matrículas, a qual diverge completamente do objeto do certame (campanha de promoção da saúde).

Não poderíamos sequer falar em prorrogação contratual, ainda que fosse o caso de prorrogação (pela não conclusão dos trabalhos, devidamente justificada e com amparo na legislação), pois estamos falando de um objeto totalmente diferente do *briefing* em anexo ao



Edital de Concorrência nº 01/2013. O conceito de continuidade pressupõe prosseguir algo iniciado anteriormente, o que não é o caso.

Assim, considera-se irregular a realização de termo aditivo para prorrogação de um contrato para realizar, em verdade, objeto diverso do inicialmente presente no *briefing* do procedimento licitatório. Estamos diante de objeto novo que não possui amparo legal para ser contratado pela Administração Pública.

Defesa: O gestor informou, *in verbis*: "Muito embora a prorrogação contratual tenha sido processada administrativamente pela Secretaria Municipal de Comunicação, é necessário esclarecer que a companhia das boas práticas da educação é contínua, ou seja, são informações que nas suas mais diversas formas precisam acontecer sem interrupção, não se trata aqui de um serviço isolado ou pontual, mas de todo um conjunto de ações que contribuem de forma imprescindível para a qualidade da educação em suas diversas nuances e de forma continuada.

Além disso, o presidente da comissão de licitação tratou de elaborar Nota Técnica nº 08/2013, As fis. 374 e 375 dos autos do processo licitatório (ANEXO XXXV) sobre a questão da prorrogação contratual para melhor elucidar o questionamento levantado pela Procuradoria do Município no Parecer 283/2013-da PLCCA.

A propósito, existe nos autos do processo de renovação contratual justificativa feita pelo gestor do contrato (ANEXO XXXVI), que possibilitou a prorrogação contratual, justificativa esta suscitada inclusive no Parecer 283/2013-da PLCCA Procuradoria do Município: "(...) *Cabe ao gestor demonstrar de forma hígida e cabal que o serviço traduz necessidade pública permanente, para fins de prorrogação com esteio no dispositivo legal indigitado. (...)*"

Análise: Ressalta-se que, conforme disposto no item anterior, o *briefing* proposto pelo Edital de Concorrência nº 01/2013, fls. 44/46 da peça 32, que estabelece campanha publicitária da Prefeitura de Teresina para promoção da saúde trata-se apenas de uma campanha simulada que os concorrentes deveriam elaborar para a fase da avaliação da proposta técnica do certame.

Portanto, a presente ocorrência deve referir-se à possibilidade de prorrogação do Contrato nº 19/2013. A avença firmada com a empresa ADV/6, no exercício de 2016, tem por objeto a prestação de serviços de veiculação de campanha das matrículas 2017.

Resta claro que o objeto se esgota com a realização da mencionada campanha, não se enquadrando como serviço contínuo e essencial para a Administração. Dessa forma, considera-se a ocorrência não sanada.

d) Utilização irregular dos recursos do FUNDEF

Os recursos utilizados para pagamento do montante de **R\$ 1.875.154,20** a empresa ADV/6 pela veiculação da "Campanha Matrículas 2017" foram originários do Precatório Judicial nº 92.401.01 (diferença dos valores devidos pela União a título da complementação dos recursos do FUNDEF), consoante relatório de Inspeção realizado pelo Núcleo de Gestão Estratégica da Informação – NUGEI (peça 03, do Processo TC/016523/2017).

Trata-se, portanto, de recurso vinculado da educação, cuja aplicação deve observar o disposto nos artigos 21 a 23 da Lei nº 11.494/07 e artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96.

Outro não poderia ser o entendimento quando a própria **Lei Municipal nº 4.920/2016, de 13 de julho de 2016**, publicada no Diário Oficial do Município de Teresina nº 1.930/2016 do dia 13/07/2016, que autorizou o Poder Executivo a ceder às Instituições Financeiras os créditos decorrentes de precatórios federais, determinou que os recursos dessa cessão seriam destinados



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

Pendente de
julgamento



exclusivamente ao financiamento de projetos, ações e programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, in verbis:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a ceder, às instituições financeiras públicas, o crédito decorrente do Precatório nº92.401.01, autuado em 16/06/2015, extraído do autos do Processo Judicial nº2007.40.00.003825-7/PI em trâmite pela 5ª Vara Federal do Piauí, incluído no orçamento da União no ano de 2016, recebendo em contrapartida os recursos financeiros correspondentes.

Art. 2º A cessão de crédito de que trata esta Lei se sujeita às disposições da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 3º Os RECUSOS FINANCEIROS DECORRENTES DA CESSÃO DE CRÉDITO, de que trata esta Lei, serão destinados, EXCLUSIVAMENTE, ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, nos termos da Lei Federal nº11.494/2007, ou outra que a substituir. (grifo nosso)

A referida Lei municipal não somente está em consonância com a legislação básica da educação como atende ao disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual estabelece regramento de observância obrigatória no âmbito da execução da despesa pública, senão vejamos:

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. (grifo nosso)

Nos termos da legislação que rege a matéria, pelo menos 60% dos recursos da educação deve ser utilizado com a remuneração dos professores da educação básica da rede pública em exercício efetivo, o que significa dizer que dos valores recebidos pelo município, em decorrência do precatório judicial, 60% deveria ter sido destacado para pagamento dos professores, e os demais 40% destinados a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 70, da Lei nº 9.394/96, *in verbis*:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016

*Pendente de
julgamento*



A prestação de serviços de veiculação da "Campanha Matrículas 2017" (objeto do contrato firmado com a empresa ADV/6 em 2016), realizada por intermédio de agência de propaganda/publicidade, originou despesas que não deveriam ter sido custeadas com os recursos vinculados da educação, pois não são consideradas como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, razão porque o pagamento efetuado não poderia ter sido realizado com os recursos do FUNDEF.

Com efeito, como já explanado neste relatório, a veiculação de matrículas poderia ter sido realizada sem o intermédio de agência de propaganda. **Está-se diante de desvio de finalidade na aplicação dos recursos do fundo destinados à educação**, devendo, portanto, ser ressarcidos à conta específica do fundo.

Ante todo o exposto, conclui-se que a despesa realizada junto à empresa ADV/6 é irregular, pois não possui amparo em procedimento licitatório válido, consoante entendimento proferido neste relatório.

Defesa: O gestor aduz, *in verbis*: "Apresentamos em ANEXO XXXIX, cópia do ofício nº 197/2018 destinado a Secretaria Municipal de Finanças com pedido de devolução do recurso no valor de R\$ 1.875.154,20 (hum milhão oitocentos e setenta e cinco mil, cento e cinquenta e quatro reais e vinte centavos) para a conta do FUNDEB, conforme orientação específica no Relatório de inspeção as folhas 37, no sentido de regularizar a despesa em questão.

Desta feita, suscitando a boa fé do gestor, em que prontamente corrige seu ato administrativo quando suscitada sua imperfeição. Valendo-se para tanto do princípio da autotutela. Assim, o interesse público, objetivo último do atuar administrativo, pode, no caso de ato administrativo já emitido, ser justamente o interesse de controle e recomposição da legalidade de seus atos, através de providências que visem anular, reformar, corrigir e revogar, baseadas no poder-dever de autotutela."

Análise: O gestor enviou a documentação constante às fls. 86/91, da peça 32. Trata-se apenas de cópia das notas de empenho referente à despesa supracitada. Em consulta aos sistemas corporativos deste TCE/PI, não restou identificada a devolução do recurso, conforme consulta no extrato bancário até 21/03/2018.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo 003149/2016
*Pendente de
julgamento*



3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considera-se o presente processo em condições de ser submetido à apreciação superior.

É o Relatório.

Teresina (PI), 26 de março de 2018.

(Assinado digitalmente)

Rayane Marques Silva Macau

Auditora de Controle Externo – Área Jurídica

(Assinado digitalmente)

Ednize Oliveira Costa Lages

Auditora de Controle Externo
Chefe da II DFAM

VISTO:

(Assinado digitalmente)

Vilmar Barros Miranda

Auditor de Controle Externo
Diretor da DFAM